

DUA ABAD JALAN RAYA PANTURA



Sejak Era Kerajaan Mataram Islam
hingga Orde Baru

DUA ABAD JALAN RAYA PANTURA



Sejak Era Kerajaan Mataram Islam
hingga Orde Baru

Endah Sri Hartatik



NURMAHERA

DUA ABAD JALAN RAYA PANTURA
Sejak Era Kerajaan Mataram Islam hingga Orde Baru
©Endah Sri Hartatik, Nurmahera, 2018

xxxvi + 340 halaman; 14,5 x 21 cm.

1. Sejarah 2. Sejarah Jalan Raya
3. Pesisir 4. Pantura

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
ISBN: 978-602-50619-1-2

Editor: Ahmala Arifin
Pemeriksa Aksara: Shoffan Hanafi
Perancang Sampul: Barir Prupangjati
Penata Letak: Gus Im



Cetakan I, Mei 2018

Diterbitkan oleh:
NURMAHERA
Manding Tengah RT. 10
Sabdodadi Bantul 55715 D.I.Yogyakarta
Telp. 081553180445
E-mail: penerbitnurmahera@gmail.com

PENGANTAR REDAKSI



Setidaknya ada dua hal penting yang ingin disampaikan dalam buku ini, yang pertama adalah soal jalur-lintas Jalan Raya Pantai Utara (Pantura). Yaitu, Jalan Raya Pantura yang dibangun oleh Daendels ini sesungguhnya bukanlah jalan yang sama sekali baru, karena sebagian besar jalan raya ini, yang kemudian dikenal sebagai Jalan Raya Pos, telah ada sejak zaman Kerajaan Mataram. Karena itulah jalan raya warisan Daendels ini yang membentang sepanjang 1000 kilometer dari Bogor di ujung barat hingga Panarukan di ujung timur, setelah sampai di Kota Semarang dari arah barat, terbagi menjadi dua bagian: jalan menuju arah timur hingga Panarukan dan jalan menuju arah selatan ke Surakarta dan Yogyakarta.

Kedua, adalah soal keterkaitan historis jalan raya ini sejak abad XVII hingga abad XX, yang semula disebut sebagai "Pesisir Utara", kemudian berubah menjadi Pantai Utara Jawa Tengah. Tentu saja perubahan identitas jalan tersebut tidak dapat dipahami secara alamiah semata, untuk sekadar membedakannya dari wilayah pedalaman Surakarta-Yogyakarta. Setidaknya dari data sejarah yang didukung oleh pelbagai literatur, menunjukkan bahwa perubahan nama tersebut erat kaitannya dengan "politik

penaklukan" yang dilakukan oleh penguasa Mataram terhadap rakyat pesisir, sebagai wilayah jajahan, sebagai sumber daya yang didayagunakan bagi keberlangsungan kerajaan.

Lalu apa yang menjadi renungan kita terkait data sejarah di atas? Buku ini mengajak kita selain menapaktilasi jejak-jejak sejarah yang fenomenal warisan Daendels, yang lebih penting lagi adalah melihat seberapa jauh dampak pembangunan jalan raya (Pantura) ini bagi kesejahteraan dan peningkatan ekonomi masyarakat, serta dampak turunan lainnya.

Buku ini setidaknya menyebut tiga hal terkait Jalan Raya Pantura Jawa Tengah, yang merupakan bagian dari Jalan Raya Pos, yaitu kebijakan pemerintah, perubahan orientasi produksi, dan pertumbuhan kendaraan bermotor. Kebijakan Pemerintah Kolonial dan Orde Baru yang membangun infrastruktur jalan penghubung di pedalaman telah mendorong padatnya Jalan Raya Pantura sebagai hilir arus barang dan manusia menuju pelabuhan dan bandar udara. Sementara orientasi produksi dari pertanian perkebunan menjadi pertanian sawah merangsang pergerakan angkutan bermotor sampai ke kota-kota kecil dan ke desa-desa. Hal itu terkait secara ekonomi dengan Jalan Pantura Jawa Tengah dan berpotensi mendorong berkembangnya kota-kota yang dilalui oleh Jalan Raya Pantura, seperti Kudus, Semarang, dan Pekalongan, beserta patologi sosial yang ditimbulkan dari pembangunan tersebut, dan kriminalitas di jalan raya seperti pemalakan, perampokan, hingga pembunuhan.

Penerbitan buku ini patut mendapatkan apresiasi lebih mengingat posisi strategis Jalan Raya Pantura secara keseluruhan

bagi pembangunan Indonesia ke depan. Terlebih pada era pemerintahan Presiden Joko Widodo saat ini, yang diwarnai oleh pembangunan infrastruktur besar-besaran, salah satunya berupa jalan raya, mulai dari jalan tol trans-Jawa, trans-Sumatera hingga trans-Papua, yang dinilai sebagai pembangunan infrastruktur terbesar dalam sejarah pembangunan di Indonesia. Kita bisa menimbang proyek jalan raya Daendels dan proyek jalan raya lintas pulau era Joko Widodo, sebagai tonggak sejarah kemajuan bangsa, tanpa menepikan secara sengaja ekses-ekses negatifnya.

Kami mengucapkan terima kasih kepada Ibu Endah Sri Hartatik yang memercayakan penerbitan buku ini kepada kami. Akhirnya, buku ini semakin menambah koleksi literatur historiografi jalan raya yang telah ada di dalam khazanah kelimuan kita saat ini. Semoga bermanfaat dan dapat menambah pengetahuan dan wawasan kita. Selamat Membaca! (aa)

Yogyakarta, 1 Mei 2018

PENGANTAR

Prof. Dr. Wasino, M.Hum.

(Guru Besar Sejarah Sosial, Universitas Negeri Semarang)



Jika kita berbicara Pantai Utara Jawa pada saat ini, maka yang terbayang adalah wilayah jalan raya sebagai "medan pembantaian", suatu wilayah tempat persaingan antararmada pengguna jalan raya yang menyebabkan banyak terjadi kecelakaan. Di sana terbayang persaingan antara truk, bus, mobil pribadi, sepeda motor, hingga pejalan kaki. Berita tentang Jalan Raya Pantura hampir menghiasi surat kabar, radio, dan media televisi setiap hari dan menguat sekali menjelang hari-hari libur, terutama pada momen arus mudik dan arus balik Hari Raya Idul Fitri.

Pantai Utara Jawa atau disingkat Pantura merupakan sebutan khusus dalam ingatan kolektif masyarakat Indonesia, khususnya yang mendiami Pulau Jawa. Pantura secara geografis mengacu pada wilayah Pantai Pulau Jawa yang membentang dari Merak, Banten hingga Surabaya, Jawa Timur. Wilayah geografis demikian terkait dengan wilayah di sekitar laut Jawa yang membedakannya dengan wilayah pedalaman dan Pantai Selatan Pulau Jawa. Sebagai sebuah unit geografi, wilayah ini sangat penting untuk kajian sejarah sosial.

Geografi sebagai bagian kajian dalam sejarah sudah dimulai oleh Fernad Braudel (1973) dalam kajiannya tentang “The Medetarian and the Medetarian World in the Age of Philipe II”. Dalam tulisannya itu terdapat kajian metodologi baru yang menempatkan aspek geografi, laut tengah sebagai struktur yang menentukan peristiwa-peristiwa sejarah jangka panjang di daerah-daerah yang terkait dengan jaringan Laut Tengah. Sejarah geografi menjadi landasan sejarah struktural (sejarah jangka panjang–*longe duure*) yang memengaruhi sejarah jangka menengah (*conjuncurele*), dan sejarah atas kejadian-kejadian (*evenementielle*). Model sejarah jangka panjang dengan memahami geografi suatu kawasan seperti ini dilakukan juga oleh Anthony J. S. Reid (1988) untuk mengkaji Sejarah Asia Tenggara. Dalam bukunya *South East Asia in the Age of Commerce 1450-1680*, Anthony Reid mengupas aspek fisik Asia Tenggara pada awal kajiannya dan dianalisis sebagai faktor jangka panjang yang membentuk peradaban Asia Tenggara.

Menurut hemat saya, buku yang tersaji di hadapan pembaca tentang sejarah jalan di Pantai Utara Jawa ini sedikit-banyak terpengaruh oleh pemikiran sejarah geografi dan sejarah jangka panjang yang pernah dirintis oleh kedua ahli sejarah sosial tersebut di atas. Jalan Pantura dipahami sebagai “cawan” yang memungkinkan aspek-aspek perilaku manusia, dan di lingkungan yang terkait dengan kehadiran jalan raya tersebut bisa dijelaskan. Melalui pendekatan sejarah struktural ini, penulis buku menjelaskan tentang sistem transportasi di pesisir utara Jawa Tengah, perkembangan Jalan Raya Pantura yang semakin

penting, perkembangan infrastruktur, pertumbuhan ekonomi, dan demografi, serta aspek kehidupan sosial budaya jalan raya.

Dalam buku ini penulis dapat merunut secara runtut tentang genealogi Jalan Raya Pantai Utara Jawa Tengah. Jalan raya ini telah memiliki akar sejak zaman Mataram Islam dengan nama Jalan Pesisir. Pada masa penjajahan Belanda, yakni sejak zaman Gubernur Jenderal Daendels (1808-1811), jalan ini dikembangkan menjadi bagian dari Jalan Daendels yang menghubungkan wilayah dari Anyer hingga Panarukan. Dalam kaitannya dengan Jalan Daendels ini, penulis buku ini berhasil membantah pandangan umum yang menyamakan Jalan Daendels dengan Jalan Pantura, karena Jalan Daendels tidak semuanya melalui Pantura, dan, sebaliknya, tidak semua jalan yang sekarang disebut sebagai Pantura Jawa merupakan Jalan Daendels. Konsep Pantura sebagai wilayah transportasi menguat setelah dikembangkan jalur kereta api yang menghubungkan wilayah Semarang hingga Batavia dan Semarang hingga Jawa Timur sekitar dasawarsa ketiga abad XX. Nama Pantura sebagai entitas jalan raya dengan identitas tersendiri muncul tahun 1980-an sejalan dengan perkembangan transportasi kendaraan bermotor jarak jauh menyaingi jalur kereta api.

Meskipun buku ini hanya membahas sepenggal dari Jalan Raya Pantai Utara Jawa, namun karena yang dibahas di bagian tengah, yakni Jawa Tengah bagian utara, maka kita bisa memahami tentang Jalan Raya Pantura secara keseluruhan. Hal itu disebabkan lokasi Jawa Tengah yang menjadi titik hubung Jalan Raya Pantura Jawa bagian timur dan bagian barat.

Sebagai sebuah buku sejarah, kelebihan lain dari buku ini adalah uraiannya yang mendetail dan kronologis tentang aspek-aspek yang terkait dengan jalan raya tersebut. Aspek-aspek itu antara lain aspek perubahan aturan hukum berlalu lintas dan implementasinya dalam rentang masa dari zaman kolonial hingga Orde Baru, perubahan fisik jalan yang berpengaruh terhadap pemukiman, perkembangan penduduk dan perkembangan ekonomi, serta aspek sosial jalan raya seperti kecelakaan, kriminalitas, pungutan liar, prostitusi, seni grafiti, dan seterusnya.

Buku ini membuka peluang kajian-kajian berikutnya yang terkait dengan sejarah transportasi di Indonesia. Kajian sejarah transportasi bisa dikaitkan dengan berbagai aspek, seperti politik, ekonomi, sosial-budaya, dan pertahanan keamanan. Selamat membaca.

Semarang, 21 April 2018
Prof. Dr. Wasino, M.Hum.

PENGANTAR PENULIS



Sejarah transportasi jalan raya merupakan kajian baru dalam penulisan Sejarah Indonesia. Sebagian besar kajian sejarah transportasi terfokus pada transportasi air dan kereta api. Hanya beberapa penulis yang tertarik menulis sejarah transportasi jalan raya, antara lain Peter J.M. Nas dan Paratiwo (2002) yang telah memulai menulis tentang Sejarah Jalan Raya Pos di Jawa, dan Freek Colombijn (2002) yang meneliti tentang Sejarah Jalan Raya di Pantai Timur Sumatera. Untuk mengisi kekosongan historiografi tersebut, buku ini penulis sajikan kepada pembaca.

Buku ini mengupas tentang sejarah transportasi Jalan Raya Pantai Utara Jawa dengan fokus pada Pantai Utara Jawa Tengah. Pemilihan fokus Jawa Tengah karena hanya wilayah ini yang memiliki akar kronologis yang lebih panjang tentang perkembangan jalan rayanya, yakni dari sejak zaman Mataram Islam, Daendels, Rafless, Politik Etis, hingga Orde Baru.

Buku ini sebagian datanya berasal dari hasil penelitian disertasi penulis pada Jurusan Ilmu-ilmu Humaniora, Fakultas Ilmu Budaya UGM, tahun 2016. Ada sejumlah pertanyaan yang muncul terkait dengan jalan raya ini, yang mengilhami penelitian

hingga lahirnya buku ini, antara lain tentang dari mana asal usul istilah "Pantura", apakah Jalan Raya Pantura sama dengan Jalan Daendels, dan bagaimana dinamika jalan raya tersebut dari waktu ke waktu.

Pertanyaan-pertanyaan tersebut telah berusaha penulis jawab dalam buku ini. Pembaca akan dengan mudah memahami buku ini karena buku ini disajikan secara tematik dan kronologis. Tema-tema yang terkait dengan transportasi Jalan Raya Pantura dijelaskan perkembangannya dari masa ke masa. Jalan raya dijelaskan dari aspek fisik, aturan hukum, perilaku pengguna jalan, dampak kehadiran jalan terhadap pertumbuhan demografi dan ekonomi, serta aspek-aspek sosial jalan raya seperti kecelakaan, kriminalitas, dan lain sebagainya.

Buku ini bisa hadir di hadapan pembaca atas dukungan dari berbagai pihak. Sehubungan dengan hal tersebut penulis perlu mengucapkan terima kasih kepada para pihak yang telah membantu secara langsung maupun tidak langsung dalam penulisan buku ini. Ucapan terima kasih terutama penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Suhartono, yang berperan sebagai pembimbing utama (promotor disertasi penulis) yang tidak henti-hentinya memberikan motivasi dan arahan serta berdiskusi dengan penuh kesabaran sehingga naskah disertasi ini terselesaikan. Terima kasih yang tidak terbayar kepada Prof. Dr. Bambang Purwanto, MA selaku pembimbing pendamping (co-promotor), atas bimbingannya selama ini yang tidak jarang membuat penulis jengkel dan hilang kesabaran atas kesalahan-kesalahan yang penulis lakukan. Tetapi, berkat kemudahan dan kritikan-kritikan beliau pulalah, penulis bisa bangkit dari krisis

percaya diri. Kepada Prof. Dr. Lelono, Prof. Dr. Nawiyanto, Dr. Setiaji, dan Dr. Mutiah Amini, penulis mengucapkan terima kasih karena berkat tangan dingin mereka buku ini mendapatkan tambahan warna. Kepada suamiku, Prof. Dr. Wasino, M.Hum., secara khusus penulis mengucapkan terima kasih atas dukungannya secara intelektual maupun finansial dalam proses penelitian, penulisan, hingga penyajian buku ini kepada pembaca. Demikian pula ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada putri penulis: Scientia Inu Kirana, Fitri Amalia Shinta Siwi, dan Fortuna Devi Putri Sina, serta menantuku Wawan Hermansyah, yang telah memberi dukungan moral maupun spiritual pada saat proses riset hingga selesainya buku ini. Buku ini sekaligus penulis persembahkan kepada suami, anak, dan menantu.

Buku ini bisa sampai ke tangan pembaca juga karena dalam proses riset mendapat bantuan dari pelbagai pihak penyedia data. Sehubungan hal itu penulis mengucapkan terima kasih kepada Arsip Nasional Jakarta, Perpustakaan Nasioanl Jakarta, Perpustakaan KITLV Leiden, Arsip Nasional Den Haag, Perpustakaan Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan UGM, Badan Arsip dan Perpustakaan Daerah Jawa Tengah, dan Perpustakaan Ignatius Kota Baru, Yogyakarta.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Mas Shoffan Hanafi, direktur Penerbit Nurmahera yang telah bersedia menerbitkan karya ini sehingga menjadi buku referensi yang bisa dibaca oleh publik.

Semarang, 21 April 2018

Endah Sri Hartatik

DAFTAR TABEL

- | | |
|---------|--|
| Tabel 1 | Lokasi Pabrik Gula di Jawa bagian Tengah dan Jaringan Transportasi Kereta Api pada Akhir Abad XIX dan Awal Abad XX |
| Tabel 2 | Perusahaan Kereta Api dan Hasil Perkebunan Tebu yang Diangkut |
| Tabel 3 | Angkutan Penumpang oleh Perusahaan Kereta Api dari Semarang (Berangkat dari Semarang) |
| Tabel 4 | Angkutan Barang oleh Perusahaan Kereta-Api NIS, SJS dan SCS, dalam Ton (Berangkat dari Semarang) |
| Tabel 5 | Daftar Nama Barang yang Diangkut Berdasarkan Jadwal Kedatangan di Stasiun Semarang |
| Tabel 6 | Panjang Jalan di Jawa dan Madura antara Tahun 1872-1940 dalam KM ² |
| Tabel 7 | Rekapitulasi Biaya Pemeliharaan Jalan Provinsi Jawa Tengah Selama 1930, 1931, 1932 dan 1933, 1934 |
| Tabel 8 | Keadaan Bahan-bahan Material dari Pekerjaan “Perbaikan Jembatan BNo. 49, Terletak di Jalan Antara Demak–Kudus pada KM 26 + 725 |
| Tabel 9 | Pertanggungjawaban Akhir Keuangan Pembangunan Jembatan Baru Sungai Noncong |

- Tabel 10 Daftar Lokasi Jembatan dan Kepemilikan di Wilayah Pantai Utara Jawa Tengah Tahun 1933
- Tabel 11 Analisis Bagi Luas Pengaspalan dengan Boetonic pada Jalan Biasa Tahun 1932
- Tabel 12 Data Biaya Pemeliharaan Jalan Sebelum dan Sesudah Pengaspalan Tahun 1931
- Tabel 13 Panjang Jalan di Provinsi Jawa Tengah Diperinci Menurut Keadaan Jalan, Tingkat Pemerintahan yang Berwenang Tahun 1977-1981(KM)
- Tabel 14 Panjang Jalan di Provinsi Jawa Tengah Diperinci Menurut Keadaan Jalan Tingkat Pemerintah yang Berwenang Tahun 1980-1983 (KM)
- Tabel 15 Kendaraan Tradisional pada Lalu Lintas Jalan Antara Tahun 1873-1905
- Tabel 16 Jumlah Kendaraan Bermotor pada Lalu Lintas Jalan Antara Tahun 1923-1940 di Jawa dan Madura
- Tabel 17 Daftar Kualifikasi Bus yang Akan Dioperasikan NV SJSM
- Tabel 18 Jadwal Bus Merk “Goembiro” G 1285, No Pabrik RT 110227 Milik Tan Ek Sin, Grogolan (Pekalongan)
- Tabel 19 Rincian Jenis Usulan Jenis Mobil dan Jumlah Tempat Duduk
- Tabel 20 Jumlah kendaraan Bermotor di Jawa Tengah antara Tahun 1950 sampai 1954
- Tabel 21 Jumlah Kendaraan Bermotor dan Tidak Bermotor Kota Besar Semarang antara Tahun 1950-1955

- Tabel 22 Banyaknya Kendaraan Bermotor Menurut Jenis Kendaraan di Jawa Tengah Tahun 1969–1991
- Tabel 23 Banyaknya Kendaraan Tak Bermotor Menurut Jenis Kendaraan dalam Daerah Tingkat II di Jawa Tengah Tahun 1977–1991
- Tabel 24 Jumlah Kendaraan Bermotor dan Tidak Bermotor Kota Besar Semarang
- Tabel 25 Trayek Angkutan Bemo di Kota Semarang Tahun 1975
- Tabel 26 Perkembangan Jumlah Angkutan Umum Berkapasitas 12 Orang
- Tabel 27 Jumlah Minibus di Kota Madya Semarang Tahun 1970–1990
- Tabel 28 Peternakan di Jawa Tengah Tahun 1930
- Tabel 29 Jumlah Perusahaan Batik di Pekalongan Tahun 1927
- Tabel 30 Desa-desa Batik yang Ada di Pekalongan
- Tabel 31 Jumlah Penduduk Pribumi Residensi di Pantura Jawa Tengah antara Tahun 1880–1942
- Tabel 32 Komposisi Penduduk Semarang Tahun 1920–1930
- Tabel 33 Variasi Jenis Pekerjaan Penduduk Semarang Tahun 1930
- Tabel 34 Penduduk Kota Tegal 1955–1985 Menurut Jenis Pekerjaan
- Tabel 35 Kaum Urban Berdasarkan Jenis Pekerjaan di Kota-Madya Semarang

- Tabel 36 Jumlah Penduduk di Kota Semarang antara Tahun 1950 sampai 1990
- Tabel 37 Banyaknya Kecelakaan Lalu Lintas Diperinci Menurut Banyaknya Korban dan Nilai Kerugian dalam Daerah Hukum Polda Jawa Tengah Tahun 1981-1985
- Tabel 38 Tingkat Kecelakaan Lalu Lintas dalam Daerah Hukum Polda Jawa Tengah Tahun 1981-1987
- Tabel 39 Kepemilikan Surat Izin Mengemudi (SIM) Berdasarkan Pengurusan Surat Baru di Jawa Tengah Tahun 1983-1987

DAFTAR GAMBAR

- Gambar 1 Daftar Harga Angkutan Barang tahun 1955
- Gambar 2 Iklan Penjualan Sedan *Pick Up* Merk Fiat
- Gambar 3 Iklan Mobil di Surat Kabar *Suara Merdeka*
- Gambar 4 Iklan Motor “ALPINO 1956” di NV Suraco (a),
dan Iklan Pemesanan Sepeda Motor (b)
- Gambar 5 Iklan Penjualan Sepeda Motor
- Gambar 6 Iklan Pemesanan Sepeda Kumbang Champion
H.M.W. 1956
- Gambar 7 Iklan Perusahaan Angkutan “Liong Seng & De
Lie”
- Gambar 8 Iklan Perusahaan Truk yang Memiliki Perwakilan
di Semarang NV Asmoco
- Gambar 9 Kecelakaan Lalu Lintas di Kendal
- Gambar 10 Kecelakaan Lalu Lintas di Demak
- Gambar 11 Profil Calo Terminal
- Gambar 12 Profil Sopir bus Antarkota pada Saat Istirahat di
Terminal
- Gambar 13 Contoh Seni Grafiti di Bak Truk

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	Peta Jalan Raya di Pesisir Utara Masa Mataram Islam
Lampiran 2	Peta Jalan Raya Pos Masa Gubernur Jenderal Daendels
Lampiran 3	Peta Jalan Raya dan Kereta Api di Pantai Utara Jawa Tengah Tahun 1936
Lampiran 4	Peta Jalan Raya dan Kereta Api di Pantai Utara Jawa Tengah Tahun 1990
Lampiran 5	Daftar Pemilik dan Sopir Kendaraan Hasil Pemeriksaan Dinas Pekerjaan Umum di Demak Tahun 1935

DAFTAR ISTILAH

<i>Actual demand</i>	: Permintaan riil
<i>Algemeen verslag</i>	: Laporan umum
<i>Andir</i>	: Kerja wajib dilakukan untuk pemeliharaan dan perbaikan jalan yang kecil
<i>Anghangwegen</i>	: Kereta temple
<i>Backward</i>	: Ke belakang
<i>Bengawan solo</i>	: Nama sebuah sungai di Jawa dan identik dengan wilayah Surakarta sehingga digunakan juga sebagai sebuah kolom di harian <i>Kedaulatan Rakyat</i> berita-berita yang ada di wilayah Residensi Surakarta pada tahun 1950-an
<i>Booming</i>	: Meledak
<i>Brak</i>	: Pesanggrahan dibuat berjarak 8-9 km di luar kawasan kota yang berfungsi sebagai peristirahatan dan pergantian kuda pos, panjang pesanggrahan 12-15 meter dengan lebar 5,5 meter
<i>Burgelijke openbare werken</i>	: Dinas Pekerjaan Umum
<i>Central business district</i>	: Pusat Perdagangan

<i>Chauffeurs</i>	: Dalam bahasa Belanda berarti pengendara atau pengemudi, oleh orang Indonesia karena susah melafalkan maka disebut sebagai Sopir
<i>Coastal ferry</i>	: Tempat persinggahan perahu/feri
<i>Consumption link-ages</i>	: Keterkaitan konsumsi
<i>Cultuur stelsel</i>	: Tanam paksa
<i>Cursus publicus</i>	: Lembaga perposan
<i>De groote postweg</i>	: Jalan Raya Pos
<i>Dealer</i>	: Penyalur
<i>Directness</i>	: Keterusterangan
<i>Doer wessen</i>	: Pengawas lalu lintas
<i>Excecutant</i>	: Pelaksana
<i>Feodal</i>	: Sistem penguasaan yang berdasarkan tanah
<i>Forward</i>	: Ke depan
<i>Freeder doer wessen</i>	: Pengumpan
<i>Gemente</i>	: Kota swapraja
<i>Gerobak</i>	: Alat angkut barang yang ditarik oleh binatang biasanya sapi/kerbau
<i>Gerobak songkro</i>	: Alat angkut yang ditarik oleh manusia
<i>Heemraden</i>	: Lembaga pemerintah kolonial yang mengurus andir dihapuskan pada tanggal 7 Februari 1809
<i>Heerendiesten</i>	: Kerja wajib

<i>Het wegveerders ordonantie</i>	: Undang-Undang Lalu Lintas
<i>Hindia Belanda</i>	: Wilayah Belanda di Hindia (Indonesia)
<i>Hinterland</i>	: Pedalaman
<i>Hoofdagen</i>	: Kepala polisi
<i>Hooge regering</i>	: Pemerintah pusat
<i>Human error</i>	: Ulah manusia
<i>Idul fitri</i>	: Hari raya agama Islam
<i>Income</i>	: Pendapatan
<i>Indie</i>	: Salah satu majalah zaman kolonial
<i>Inlander</i>	: Pribumi
<i>Insulinde.</i>	: Nama yang diciptakan Multatuli untuk Indonesia dan digunakan sebagai nama majalah terbitan kolonial
<i>Jalan arteri</i>	: Merupakan jalan yang terletak di luar pusat
<i>Jalan lingkar</i>	: Jalan yang dibuat melingkar di suatu kota
<i>Kempetai</i>	: Polisi pemerintah masa pemerintahan Jepang di Indonesia
<i>Keurmeester</i>	: Petugas pemeriksa kir kendaraan
<i>Khutagara</i>	: Berasal dari kata “kota” “negara” mengacu pada wilayah tempat tinggal raja
<i>Killing field</i>	: Medan pembunuhan
<i>Koloniaal verslag</i>	: Laporan kolonial
<i>Koloniale Tentoon- stelling</i>	: Pameran kolonial

<i>Komprehensif</i>	: Secara menyeluruh
<i>La Grande Route</i>	: Jalan besar
<i>Labour and space</i>	: Buruh dan wilayah
<i>Landscape</i>	: Peta daerah
<i>Lembak kedu</i>	: Lembak merupakan sejenis rokok yang dikonsumsi oleh masyarakat di wilayah Karesidenan Kedu, sedangkan istilah ini digunakan sebuah kolom di harian <i>Kedaulatan Rakyat</i> berita-berita yang ada di wilayah Residensi Kedu
<i>Life story</i>	: Kisah hidup
<i>Linkage</i>	: Keterkaitan
<i>Mainstream</i>	: Pola umum
<i>Man made</i>	: Buatan manusia
<i>Mancanegara</i>	: Merupakan daerah lingkaran ketiga yang secara kekuasaan berada di tangan para bupati, wakil dari raja di daerah-daerah tersebut
<i>Mandor</i>	: Koordinator pekerja wajib
<i>Midden java</i>	: Jawa tengah
<i>Morgen</i>	: Ukuran panjang pada masa Daendels
<i>Motorblad</i>	: Nama sebuah majalah motor
<i>Motorreglement</i>	: Peraturan kendaraan bermotor
<i>Nederlandsch indie spoor maatschappij</i>	: Jawatan Kereta api masa pemerintah Hindia Belanda

<i>Negara agung</i>	: Tempat kekuasaan raja sangat kuat dan tempat tanah gaji para pejabat kerajaan berada
<i>Network</i>	: Jaringan
<i>Obor</i>	: Alat penerang jalan yang terbuat dari bambu bersumbu yang diisi dengan minyak jarak/tanah
<i>Onderneming</i>	: Perkebunan
<i>Ooshoek</i>	: Ujung timur
<i>Opziener</i>	: Pengawas jalan
<i>Pantura</i>	: Pantai utara
<i>Pattern</i>	: Pola
<i>Pesisir</i>	: Daerah terluar dari kerajaan Mataram. Lokasinya di Pantai Utara Jawa
<i>Phery-phery</i>	: Pinggiran
<i>Plakaatboek</i>	: Buku plakat
<i>Plelen</i>	: Suatu wilayah di sebelah barat Gringsing tempat turunan tajam yang dalam tradisi lisan masyarakat
<i>Prahoto</i>	: Truk
<i>Prefek</i>	: Jabatan setingkat residen masa pemerintahan Daendels
<i>Prefectuur</i>	: Wilayah setara Karesidenan yang dipimpin oleh seorang prefec.
<i>Prefek</i>	: Penguasa prefectuur terdiri atas beberapa kabupaten

<i>Prins van oranye</i>	: Nama sebuah benteng di daerah Poncol Semarang
<i>Production link-ages.</i>	: Keterkaitan produksi
<i>Provinciaal blad</i>	: Lembaran provinsi
<i>Rectangular</i>	: Empat persegi panjang
<i>Regeringsreglement</i>	: Peraturan pemerintah
<i>Reglement</i>	: Peraturan
<i>Residentie</i>	: Wilayah yang membawahi beberapa kabupaten masa kolonial
<i>Rijbevijs</i>	: Kalau zaman sekarang Surat Izin Mengemudi (SIM)
<i>Rijwielreglement</i>	: Kereta angin
<i>Roede</i>	: Nama ukuran panjang
<i>Semarang-cirebon stoomtram maatschappij</i>	: Nama perusahaan trem jurusan Semarang-Cirebon
<i>Spoorwegen</i>	: Jalan kereta api
<i>Spoorwegpolitiek</i>	: Politik kereta api
<i>Stadblaad</i>	: Lembaran negara
<i>Supplies</i>	: Pemasuk
<i>Tonase</i>	: Ukuran muatan
<i>Transformasi</i>	: Perubahan ke arah perbaikan
<i>Veerkespolitie</i>	: Polisi lalu lintas
<i>Verenigde oost indische compagnie</i>	: Organisasi dagang swasta belanda
<i>Vorstenlanden</i>	: Daerah yang dikuasai raja

<i>Vorstenlanden</i>	: Bekas wilayah Kerajaan Surakarta dan Yogyakarta
<i>Vrachtwagen</i>	: Gerobak
<i>Welfare policy</i>	: Kebijakan kesejahteraan

DAFTAR ARTI LAMBANG DAN SINGKATAN

AKBP	: Ajun Komisaris Besar Polisi
ATBM	: Alat Tenun Bukan Mesin
AVS	: Algemeen Verslag der Residentie Soerakarta
BOW	: Burgerlijke Openbare Werken
BPM	: Bataafsch Petroleum Maatschappij
BPB	: Badan Pertanahan Nasional
BPS	: Biro Pusat Statistik
CPM	: Polisi Militer
DAMRI	: Dinas Angkutan Motor Republik Indonesia
DLLAJR	: Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FGD	: Focus Group Discussion
HPW	: Hoofd Provincieale Waterstaats
Jateng	: Jawa Tengah
Jatim	: Jawa Timur
KITLV	: Koninklijk Instituut voor Taal Land-en Volkenkunde
KKN	: Komisi Keselamatan Nasional
Kompol	: Komisaris Polisi
KPM	: Koninklijke Pakketvaart Maatschappij
KUHP	: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

LP3ES	: Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Peningkatan Ekonomi dan Sosial
MVO	: Memorie Van Overgave
NHM	: Nederlandsche Handels Maatschappij
NIAC	: Nederlands Indie Automobiël Club
NIS	: Nederlandsch-Indische Spoorweg
NISM	: Nederlandsch-Indische Spoorweg Maatschappij
NV	: Naamloze Vennootschap
P.O	: Perusahaan Otobis
Pantura	: Pantai Utara
PAU	: Pusat Antar Universitas
PJKA	: Perusahaan Jawatan Kereta Api
PP	: Peraturan Pemerintah
PPD	: Perusahaan Pemerintah Daerah
PPPK	: Pertolongan Pertama Pada Kecelakaan
PT	: Perseroan Terbatas
PU	: Pekerjaan Umum
Repelita	: Rencana Pembangunan Lima Tahun
RS	: Rumah Sakit
SAMSAT	: Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap
Satlantas	: Satuan Polisi Lalu lintas
SCS	: Semarang-Chirebon Stroomtram Maatschappij
SIM	: Surat Izin Mengemudi
SJS	: Semarang-Joana Stroomtram Maatschappij
SPBU	: Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum

STNK	: Surat Tanda Nomor Kendaraan
THR	: Taman Hiburan Rakyat
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
UBK	: Unit Bus Kota
UGM	: Universitas Gadjah Mada
UNDIP	: Universitas Diponegoro
VOC	: Verenigde Oost Indische Compagnie

Dipersembahkan kepada:

Suamiku tercinta dan

Putriku tersayang:

Scientia Inu Kirana Enwa Siwi

Fitri Amalia Shinta Siwi

Fortuna Devi Putri Sina,

dan Orang tuaku

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	~ v
Pengantar	~ ix
Pengantar Penulis	~ xiii
Daftar Tabel	~ xvii
Daftar Gambar	~ xxi
Daftar Lampiran	~ xxii
Daftar Istilah	~ xxiii
Daftar Arti Lambang dan Singkatan	~ xxx
Persembahan	~ xxxiii
Daftar Isi	~ xxxv

BAB I PENDAHULUAN ~ 1

Jalan Raya Pantura	~ 1
--------------------	-----

Jalan Raya, Perspektif Teoretis	~ 28
---------------------------------	------

BAB II SISTEM TRANSPORTASI DI PESISIR UTARA JAWA TENGAH ~ 41

- A. Jalan Raya di Pesisir Utara Jawa Tengah ~ 42
- B. Jalan Pantura Jawa Tengah menjadi Bagian dari
Jalan Raya Pos di Jawa ~ 51
- C. Jalan Raya Pantura dan Masa Pertumbuhan Jalur
Kereta Api ~ 74

BAB III MENJADI JALUR LALU LINTAS UTAMA ~ 95

- A. Peraturan di Jalan Raya ~ 96
- B. Jalan Raya yang Terus Berkembang ~ 122
- C. Semakin Ramainya Kendaraan Bermotor ~ 149

BAB IV INFRASTRUKTUR, PERTUMBUHAN EKONOMI, DAN DEMOGRAFI ~ 171

- A. Jaringan Transportasi ~ 172
- B. Pusat-pusat Ekonomi ~ 200
- C. Masalah Demografi ~ 222

BAB V KEHIDUPAN SOSIAL DI JALAN RAYA ~ 239

- A. Kecelakaan ~ 239
- B. Kriminalitas ~ 254
- C. Kehidupan Sopir, Prostitusi, Jembatan Timbang, dan Korupsi yang Mentradisi ~ 272
 - 1. Surat Izin Mengemudi (SIM) ~ 276
 - 2. Prostitusi ~ 279
 - 3. Seni Grafiti dan Musik Dangdut Koplo Pantura ~ 290
 - 4. Jembatan dan Korupsi yang Mentradisi ~ 294

BAB VI PENUTUP ~ 301

Daftar Pustaka ~ 309

Lampiran ~ 327

Indeks ~ 331

Tentang Penulis ~ 339



PENDAHULUAN



Jalan Raya Pantura

Jalan raya merupakan sarana transportasi yang penting. Begitu pentingnya jalan raya, maka setiap penguasa berkepentingan terhadap jalan raya di wilayahnya. Dalam sejarah Nusantara, kepentingan terhadap jalan raya pada negara-negara agraris, atau negara-negara yang orientasi daratnya sangat kuat, merupakan kebutuhan pokok selain transportasi lain. Bahkan dalam negara-negara maritim, transportasi melalui jalan raya juga tetap penting untuk menghubungkan antara kota di pantai dan pedalaman atau *hinterland*.

Di Pulau Jawa, kepentingan terhadap kehadiran jalan raya sangat kuat, yang secara historis telah berlangsung dari masa kerajaan tradisional Mataram, masa Hindia Belanda hingga masa negara Indonesia merdeka. Di Jawa dikenal jalan raya yang sangat fenomenal dengan sebutan Jalan Raya Pantai Utara Jawa atau sering disingkat Pantura. Begitu fenomenalnya banyak cerita tentang jalan raya ini, mulai dari kondisi fisik jalan hingga aspek-aspek sosial dari jalan raya tersebut. Jalan Raya Pantura telah menjadi ikon tersendiri dalam memori kolektif masyarakat

di Jawa. Media cetak ataupun elektronik¹ sering memberitakan tentang Jalan Raya Pantura tersebut. Menjelang hari-hari libur, terutama libur Hari Raya Idul Fitri, Jalan Raya Pantura Jawa memenuhi berita di media-media tersebut. Jalan ini diasosiasikan dengan jalur yang ramai, padat kendaraan bermotor, sehingga menimbulkan berbagai persoalan, misalnya kemacetan, banjir, kriminalitas, kecelakaan, dan lain sebagainya.²

Pada saat ini terkesan bahwa Jalan Raya Pantura mengacu pada wilayah jalan yang berada di Pantai Utara Jawa, membentang dari Jakarta hingga Surabaya. Memang realitas saat ini menunjukkan bahwa Jalan Raya Pantura telah menjadi penghubung antara belahan Pulau Jawa bagian barat dan bagian timur di wilayah Pantai Utara Jawa. Pantai Utara Jawa atau Pantura merupakan istilah yang mengacu pada wilayah bagian utara Pulau Jawa, membentang dari barat hingga bagian timur. Wilayah ini mencakup wilayah perairan dan daratan. Wilayah perairan mencakup Pantai Utara Laut Jawa yang membentang dari Selat Sunda hingga Selat Madura yang melingkupi bagian utara dari jalur darat Pantura.³ Wilayah daratan mencakup area di sekitar Pantai Utara yang dilingkupi oleh perairan Laut Jawa tersebut. Meskipun demikian, khusus Jalan Raya Pantura memiliki sejarahnya sendiri. Pantura, sebagai kesatuan transportasi jalan, tidak berbeda dengan Jalan Daendels, karena sebagian besar dari

1 Surat Kabar Nasional dan Lokal misalnya *Kompas*, *Sindo*, *Berita Yudha*, *Suara Merdeka*, *Antara Jateng*, *Kedaulatan Rakyat*, dan lainnya serta Media Televisi misalnya *TVRI*, *RCTI*, *Metro TV*, *SCTV* dan lain-lain sering mengupas masalah Jalan Raya Pantai Utara Jawa sebagai pokok bahasan dalam beritanya.

2 “Titik Macet Jalur Pantura”, *Kompas*, 13 Agustus 2010. “Arus Mudik di Jalur Pantura”, *Antara Jateng*, 19 Agustus 2010.

3 Mashuri, *Menyisir Pantai Utara Jawa: Usaha dan Perekonomian Nelayan di Jawa dan Madura 1850-1940*, (Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusantara bekerjasama dengan KITLV, 1996).

jalan raya ini merupakan bekas Jalan Raya Pos atau *de Grootte Postweg*.⁴

Tulisan seorang antropolog mendeskripsikan Pantura sebagai sebuah wilayah yang dihuni oleh masyarakat pantai dan sebagian petani sawah yang memiliki karakteristik berbeda dengan masyarakat pedalaman.⁵ Tidak diketahui secara persis kapan istilah Pantura pertama kali muncul, tetapi istilah ini menjadi wacana di media jurnalistik pada penghujung tahun 1980-an⁶ yang merujuk pada sebuah kawasan yang cukup menarik di antara cerita tentang Pulau Jawa. Pantura dipandang menjadi magnet ekonomi karena menjadi urat nadi transportasi barang, orang, dan jasa bagi kota-kota yang ada di sepanjang Pantai Utara Jawa serta menghubungkan wilayah pedalaman dengan pelabuhan.⁷

Melalui Jalan Raya Pantura tersebut penduduk memanfaatkan peluang untuk memenuhi kebutuhan hidup, antara lain membuka rumah makan, bengkel, dan lain sebagainya.

- 4 *De Grootte Postweg* merupakan jalan raya penghubung di sepanjang Pantai Utara Jawa dari Anyer hingga Panarukan yang dibangun pada masa Gubernur Jenderal Herman Willem Daendels (1808-1811). Lihat, Sartono Kartodirdjo, *Pengantar Sejarah Indonesia Baru 1500-1900 dari Emporium sampai Imperium Jilid 1*, (Jakarta: Gramedia, 1999), hlm. 291-292. Lihat juga J.A van der Chijs, *Nederlandsch Indisch Plakaatboek 1602-1811, veertiende deel 1804-1808*, (Batavia: Landsdrukkerij, 1895).
- 5 Masyarakat Pantai Utara Jawa dalam geografi budaya Jawa dikenal sebagai *Pesisir*, berbeda dengan masyarakat pedalaman Mataram yang dikenal dengan *Kuthagara* dan *Negara Agung*. Masyarakat Pesisir banyak hidup berhubungan dengan laut, umumnya berbahasa kurang berstratifikasi, dan sering dipandang “kasar” oleh masyarakat pedalaman. Lihat Mudjahirin, Thohir, *Orang Islam Jawa Pesisiran*, (Semarang: FASindo, 2006), hlm 37-38.
- 6 Surat Kabar *Kedaulatan Rakyat* membuat klasifikasi wilayah Semarang, Rembang, Pati, Kudus, Kendal sampai Brebes dikelompokkan sebagai Pantai Utara Jawa dalam berita-berita yang dimuat dalam harian tersebut.
- 7 Sebutan Pantura tidak begitu jelas kapan mulai digunakan, akan tetapi banyak media cetak menggunakan istilah ini pada dekade tahun tersebut, misalnya berita dari surat kabar *Suara Merdeka*, *Kompas*, *Suara Pembaharuan*, memakai istilah Pantura dalam menyebut kawasan Pantai Utara Jawa. Pantura merupakan akronim dari Pantai Utara. Lihat juga Rudolf Wennemar Matindas Budiman, *Pantura Jawa, Peta Panduan Mudik dan Wisata Lengkap*, (Jakarta: PT Sarana Komunikasi Utama, 2007).

Peningkatan jumlah kendaraan yang terus bertambah menimbulkan kemacetan pada beberapa titik di sebagian kota besar di Pantai Utara Jawa. Kemacetan tersebut sangat mengganggu aktivitas roda perekonomian penduduk.⁸

Dalam upaya mengantisipasi kondisi tersebut pemerintah melakukan pembangunan jalan arteri, tol, dan jalan lingkar yang berada di kota-kota besar yang dilalui jalur tersebut. Di Jawa Tengah antara lain Kudus, Demak, Semarang, Kendal, Pekalongan dan lain sebagainya.⁹ Sementara itu, menjelang Hari Raya Idul Fitri, pemerintah melalui Dinas Perhubungan, menetapkan pelarangan pengangkutan barang-barang dengan armada truk yang bertonase besar pada H-7 sampai dengan H+5 setiap tahunnya.¹⁰

Jalan Raya yang dimulai dari Batavia (Jakarta) menuju Bogor sampai Karangsambung tidak bisa dikatakan sebagai

- 8 “Transportasi Publik Menghindari Macet di Jalur Pantura”, *Koran Jakarta*, 21 April 2011. Dalam mengantisipasi kemacetan di Jalur Pantura Jawa Tengah, Kepala Dinas Perhubungan dan Komunikasi Jawa Tengah membuat rencana dengan cara memotong jalur transportasi kendaraan pengangkut barang, dari yang tadinya melewati darat, dialihkan melewati laut. Kendaraan angkutan barang yang dari Jakarta menuju Jawa Tengah (Jateng) dan Jawa Timur (Jatim) atau sebaliknya, akan diangkut menggunakan kapal ferry. Diharapkan, dengan sistem tersebut kepadatan lalu lintas di sepanjang jalur Pantura akan berkurang, sehingga arus transportasi lancar, mengurangi beban jalan, dan risiko jalan rusak. Sistem tersebut akan membuat pelabuhan Tanjung Emas, Semarang, dan Pelabuhan Tegal sebagai tempat *coastal ferry* hal ini didasarkan pada jumlah kepadatan dan keramaian aktivitas dua pelabuhan tersebut, sehingga dianggap yang paling cocok.
- 9 Peraturan yang membingkai pembangunan jalan-jalan tersebut adalah Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1994 tentang ketentuan Pelaksanaan Kepres RI nomor 85 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *Peraturan Perundang-undangan Bidang Hak-hak Tanah*, (Jakarta: BPN Proyek Pengembangan Hukum Pertanahan, 2004), hlm. 470-510.
- 10 “Dinas Perhubungan Pemerintah Provinsi Jateng Melarang Angkutan Alat Berat tidak Melintas Jalan Raya Mulai H-7 dan H/5”, *Kompas*, 27 Agustus 2010. Lihat juga *Republika*, 6 September 2010, “Kendaraan Berat Pengangkut Barang Dilarang Melintas di Jalan Raya”. Istilah H-7 maksudnya adalah 7 hari menjelang Hari Raya Idul Fitri, sedangkan H/5 adalah 5 hari setelah Hari Raya Idul Fitri.

Jalan Raya Pantura. Akan tetapi, jalan kelanjutannya, yakni dari Cirebon menuju ke arah timur sampai dengan kota Panarukan di ujung timur Pulau Jawa, termasuk dalam Jalan Raya Pantura saat ini. Jalan Raya Pos yang dibangun oleh Daendels bertujuan untuk memudahkan pengangkutan hasil perkebunan dan pertanian, menghadapi ancaman musuh serta memperlancar pengiriman barang. Pengiriman barang ini dibantu dengan pembentukan Dinas Pos yang berada di Kota Batavia, Semarang, dan Surabaya. Sebagai Gubernur Jenderal, Daendels memerintahkan mengangkat seorang kepala pos tingkat karesidenan dan pendirian stasiun pos yang dilengkapi dengan kuda, kandang kuda, dan kereta pos.¹¹ Tempat yang digunakan untuk beristirahat kuda-kuda pos di sepanjang jalan raya tersebut dikenal dengan sebutan pesanggrahan atau *brak*.¹²

Pada awal masa Tanam Paksa, jalan pos tinggalan Daendels ini masih berfungsi dengan baik. Jalur ini menjadi penghubung dengan jalur-jalur yang lebih kecil tempat industri perkebunan dikembangkan, terutama gula dan kopi. Jalur ini menjadi penghubung transportasi dengan wilayah sekitar pantai dan pedalaman dengan menggunakan jalan yang lebih kecil, berupa jalan desa, jalan kereta kuda, jalan kuda, dan jalan setapak serta sungai. Sarana transportasi darat tersebut digunakan untuk aktivitas distribusi barang perdagangan dan perkebunan yang dibawa ke antarkota ataupun antarpulau. Di wilayah Pantai Utara Jawa bagian tengah, jalur tersebut menghubungkan kota

¹¹ *Ibid.*

¹² Pesanggrahan dibuat berjarak 8-9 km di luar kawasan kota yang berfungsi sebagai peristirahatan dan pergantian kuda pos, panjang pesanggrahan 12-15 meter dengan lebar 5,5 meter. Lihat juga Tim Penerbit Kompas (ed.), *Ekpedisi Anjer Panarukan (Laporan Jurnalis Kompas)*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2008), hlm. 71.

Semarang, Demak, Pekalongan, dan kota-kota lain menuju ke wilayah pedalaman. Jalan besar tersebut memiliki anak cabang dalam bentuk jalan kecil dan jalan kuda yang menghubungkan antarkota dan desa-desa di Jawa Tengah.¹³

Suhartono menyebutkan bahwa ada hubungan yang cukup kuat antara perkembangan tanaman perkebunan (kopi dan tebu) dan perkembangan sistem transportasi. Hal ini dibuktikan dengan perintah penanaman tebu di daerah Cirebon, Tegal, Pekalongan, Semarang, Jepara, Surakarta, dan Pasuruan tahun 1830 oleh Pemerintah Kolonial Belanda, yang membawa dampak pemerintah lokal harus memperbaiki jalan-jalan yang ada dengan kerja feodal.¹⁴

Pengembangan agro industri di Jawa, selain dilakukan oleh Pemerintah Kolonial Belanda, juga dilakukan oleh pihak swasta. Agro industri tersebut semula berlangsung di wilayah *Vorstenlanden*¹⁵ yang kemudian meluas ke wilayah-wilayah lain di Jawa terutama setelah tahun 1850-an.¹⁶ Sejalan dengan makin meluasnya agro industri di Jawa, sistem transportasi darat melalui jalan raya oleh pihak pengusaha perkebunan dipandang cukup melelahkan dan memakan waktu yang panjang. Oleh sebab itu, Pemerintah Kolonial Belanda mengantisipasi kondisi itu dengan

13 Djoko Suryo, *Sejarah Sosial Pedesaan Karesidenan Semarang 1830-1900*, (Yogyakarta: PAU Studi Sosial UGM, 1989), hlm 101.

14 Suhartono, "Transportasi dan Perkembangan Jawa Tengah", dalam *Bulletin Yaperna*, No. 17 Tahun III Nopember, (Jakarta: Yayasan Perpustakaan Nasional, 1976), hlm 18-19.

15 Wasino, "Persewaan Tanah, Perkembangan Model Swasta dan Industri Gula di Pedesaan Surakarta, 1820-1870", dalam *Kajian Sastra: Jurnal Bidang Kebahasaan, Kesusastraan, dan Kebudayaan*, No 4 Tahun XXIII, Oktober 2004, Semarang: Fakultas Sastra Universitas Diponegoro. Lihat pula Vincent J.H. Houben, *Keraton dan Kompeni: Surakarta dan Yogyakarta, 1830-1870* (terj.), (Yogyakarta: Bentang, 2002).

16 Perubahan ini terkait dengan menguatnya peranan pengusaha swasta dalam kendali ekonomi di Jawa dan mendorong lahirnya transisi politik Kolonial menuju Kolonial Liberal. Lihat J.S. Furnivall, *Hindia Belanda: Studi tentang Ekonomi Majemuk* (terj.), (Jakarta: Freedom Institute, 2009).

membuat alternatif baru transportasi darat dengan menggunakan kereta api.

Pada tahun 1860, T.J. Stieljes mengadakan penelitian dalam rangka perbaikan sistem transportasi. Ia mengidentifikasi kemungkinan rute jalan kereta dari Semarang ke daerah pedalaman, yaitu Semarang menuju Surakarta, dan Semarang menuju Yogyakarta.¹⁷ Ia menyebutnya sebagai rute gunung sebelah barat dan rute gunung sebelah timur, meskipun dalam realitasnya keduanya melewati kompleks sebelah timur Merbabu-Merapi.¹⁸

Pada tahun 1861, pembangunan jalan kereta api itu diserahkan kepada W. Poolman, mantan direktur *Nederlandsche Handels Maatschappij* (NHM). Sejak itu, jalur kereta api Semarang menuju Surakarta mulai dibangun dan diresmikan pada bulan Februari tahun 1870. Selama tahun pertama pengoperasiannya, 70.000 ton barang diangkut oleh kereta api ini.¹⁹ Sampai dengan tahun 1880, laporan-laporan yang disampaikan oleh Residen Surakarta menceritakan bahwa operasional jalan kereta api itu berjalan secara rutin dan teratur. Barang-barang yang diangkut dari Surakarta ke Semarang atau sebaliknya semakin meningkat.²⁰

Jalur kereta api Surakarta-Semarang dilanjutkan dengan jalur-jalur lain. Ke arah timur dibangun jalur Surakarta-Surabaya melalui Madiun. Pengukuran terhadap jalur baru itu sudah dimulai pada tahun 1876 dan selesai dibangun pada tahun 1880.²¹ Akan tetapi, pembukaan secara resmi jalur kereta api ini baru dilakukan

17 *Koloniaal Verslag*, Tahun 1861, hlm.117; Houben, *Keraton dan Kompeni...*, hlm. 288-289.

18 Suryo, *Sejarah Sosial Pedesaan...*, 1994, hlm. 108.

19 *Ibid.*, hlm. 289.

20 *Algemeen Verslag der Residentie Soerakarta* (AVS) dari tahun 1872 s.d. 1880 semua menceritakan tentang kondisi eksploitasi jalur kereta api yang berjalan lancar.

21 AVS, tahun 1880.

pada 24 Mei 1884.²² Ke arah selatan dibangun jalur Surakarta-Yogyakarta yang diselesaikan tahun 1873. Jalur ini melewati sawah-sawah irigasi dan desa-desa yang padat penduduk. Selain itu juga melewati jurang-jurang sepanjang 56,7 Km.²³

Selain jalur itu, dalam periode yang bersamaan, juga dibangun jalur-jalur kereta api lain. Sampai dengan awal abad XX, hampir semua wilayah di Jawa Tengah telah terhubung oleh jalur transportasi kereta. Jalur-jalur kereta api itu dikenal sebagai jalur utara dan jalur selatan. Jalur utara dari arah Surabaya-Semarang-Cirebon, sementara jalur selatan dari arah Surabaya-Solo-Yogyakarta-Cirebon. Selain itu, ada lintas Yogyakarta-Cilacap. Menurut Susanto Zuhdi,²⁴ jalur kereta api tersebut merupakan yang kedua di Jawa Tengah setelah *Nederlandsch-Indische Spoorweg Maatschappij* (NISM). Tujuan dari pembukaan lintas kereta api Yogyakarta-Cilacap adalah untuk memudahkan transportasi gula dari pabrik-pabrik di daerah *Vorstenlanden*, terutama Yogyakarta.

Pembangunan jalur rel kereta api yang menghubungkan antara daerah produsen perkebunan (gula, kopi, nila) di wilayah pedalaman dan kota pelabuhan yang berada di Pesisir Utara Jawa Tengah pada akhir abad XIX dan awal abad XX, membawa perubahan besar dalam sejarah perhubungan dan transportasi

22 Kereta api terbagi ke dalam empat kategori, yaitu kereta api cepat, kereta api orang, kereta api campuran, dan kereta api barang. Masing-masing kategori berjalan dalam jalur kereta utama dan jalur kereta sekunder. Untuk jalur utama, kecepatan masing-masing kereta adalah: kereta cepat: 75 km/jam, kereta orang: 60 km/jam, kereta campuran: 45 km/jam, dan kereta barang: 40 km/jam. Untuk jalur sekunder semua kategori kereta berjalan 40 km/jam. Lihat Wasino, "Persewaan Tanah, Perkembangan..., hlm. 262.

23 Henket, *De Aanleg van Spoorwegen op Midden Java*, (Amsterdam: J.C. Schoolman, 1886).

24 Susanto Zuhdi, *Cilacap: Bangkit dan Runtuhnya, Suatu Pelabuhan di Jawa*, (Jakarta: KPG, 2002).

darat. Sistem transportasi dengan kereta api ini lebih murah karena dapat membawa komoditas lebih banyak daripada lewat jalan raya sehingga biaya dapat lebih ditekan.²⁵ Semarang pada masa itu menjadi satu-satunya pelabuhan Jawa Tengah yang mengirimkan hasil perkebunan ke Eropa dan menjadi terminal barang-barang dari wilayah pesisir Jawa Tengah bagian barat, timur, dan daerah *Vorstenlanden*. Bagi wilayah pedalaman bagian barat (wilayah lembah sungai Serayu), komoditas pertanian tersebut diangkut melalui Pelabuhan Cilacap. Di pusat-pusat wilayah perkebunan ini berkembang jaringan jalan trem, misalnya Tegal-Balapulang, Semarang-Joana, Gundih, Purwodadi, Yogya, dan Sala.²⁶

Kebijakan politik pemerintah Kolonial Belanda tentang transportasi kereta api tersebut mengubah *mainstream* transportasi darat, yang sebelumnya berpusat pada jalan raya bergeser ke kereta api untuk jalur jarak jauh.²⁷ Transportasi dengan kereta api tersebut sampai dengan awal abad XX menjadi primadona bagi masyarakat untuk melakukan aktivitas kehidupan sehari-hari. Begitu besarnya pengaruh jalur kereta api ketika itu, historiografi ekonomi Jawa untuk periode itu selalu bersinggungan dengan cerita transportasi kereta api yang berfungsi mengangkut barang dan manusia.

Selama dominasi jalur kereta api di Jawa sangat kuat, sesungguhnya transportasi darat lain melalui jalan di Pantai Utara Jawa masih berfungsi, meskipun bukan menjadi jalur

25 Suryo, *Sejarah Sosial Pedesaan...*, 1989, hlm 108-113.

26 Suhartono, "Transportasi dan Perkembangan...", hlm. 21-22.

27 Mengenai kebijakan transportasi kereta api, lihat Ruurd Auke Jellema, "Nederlandshe Indische Spoorwegpolitiek", *Proefschrift ter verkrijging van den Graad van doctor in de Handelswetenschap aan de Nederlandsche Handels-Hoogeschool te Rotterdam*, (Gravenhage-L.Gerretsen, 1929).

utama lagi. Furnivall²⁸ mencatat bahwa sejak tahun 1900 jalan-jalan di Jawa sudah sangat baik karena banyak penduduk Eropa yang berkepentingan untuk memanfaatkan jalan ini. Wertheim juga mengemukakan bahwa menguatnya transportasi melalui jalan raya tersebut tidak terlepas dari kebijakan pemerintah kolonial pada abad XX. Haluan politik pemerintah mengalami perubahan dari Politik Kolonial Liberal ke Politik Kolonial Etis. Dalam Politik Kolonial Etis, kebijakan kesejahteraan (*welfare policy*) menjadi titik fokus orientasi dengan program-program bidang pendidikan, irigasi, dan emigrasi. Termasuk di dalamnya pembangunan infrastruktur jalan raya. Di luar agenda untuk rakyat tersebut, kebijakan ekonomi kolonial juga lebih mengarah pada imperialisme modern, yang dalam pola pikirnya daerah jajahan harus menjadi penyedia bahan mentah dan pasar bagi perkembangan industrinya.²⁹

Menguatnya fungsi jalan dengan masuknya mobil dan kendaraan bermotor lainnya menuntut perbaikan jalan, terutama jalan raya di Pantai Utara Jawa. Sejak tahun 1907, mulai terdapat layanan kendaraan bermotor, tetapi mobil pribadi dipakai secara meluas setelah Perang Dunia I. Pada tahun 1922, tercatat ada impor mobil ke Jawa sebanyak 1.502 unit. Kepentingan mobil di kalangan pabrik gula juga meningkatkan impor otomobil menjelang depresi ekonomi tahun 1930-an hingga mencapai 10.000-an unit.³⁰

28 Furnivall, *Hindia Belanda...*, hlm. 347-348.

29 W.F. Wertheim, *Masyarakat Indonesia dalam Transisi: Studi Perubahan Sosial*, terj. Misbah Zulfah Elizabet, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1999), hlm. 71-72.

30 Furnivall, *Hindia Belanda...*, hlm 348. Lihat juga *Rapport en Voorstellen van de Commissie*, 1928. *Ingesteid bij Goevernementsbesluit van (Juli 1925 No 26 ter bestudeering van het Verkeersvraagstuk, met betrekking tot het Autotransport en het Railtransport (Commissie voor Motorverkeer) deel II*, Langdrukkerij-Weltevreden.

Perkembangan transportasi darat di Hindia Belanda ditandai dengan masuknya sejumlah kendaraan otomobil dan kendaraan bermotor di Jawa. Kondisi tersebut mendorong pemerintah kolonial melakukan perubahan kebijakan terhadap jalan raya. Sejalan dengan kebijakan kemakmuran (*welfare policy*), pemerintah kolonial meresponsnya dengan memperbaiki prasarana jalan dan jembatan yang masuk dalam anggaran Departemen Pekerjaan Umum.³¹ Sejalan dengan hal ini, pemerintah juga membuat aturan yang terkait dengan jalan raya, mulai dari kriteria bangunan jalan, penarikan pajak bermotor, hingga aturan berlalu lintas.³²

Meskipun fungsi jalan raya menguat sejak tahun 1920-an, ia belum dapat menggantikan fungsi kereta api sebagai jalur utama transportasi barang dan orang. Transportasi kereta api—meskipun jaringannya mengalami banyak kerusakan pada masa perang kemerdekaan—masih menjadi unsur utama pengangkutan transportasi darat secara massal hingga tahun 1960-an.³³

Sejak Pemerintahan Orde Baru berkuasa di bawah kendali Suharto, terjadi perubahan besar dalam sistem transportasi darat. Jalur kereta api yang sebelumnya menjadi jalur utama angkutan darat digantikan posisinya oleh jalan raya. Selama dua puluh lima

31 Lihat Ge Prince “Dutch Economic Policy in Indonesia, 1870-1942” dalam Angus Maddison and Ge Prince (eds.), *Economic Growth in Indonesia 1820-1940*, (Netherlands: Verhandeligen van het koninklijk Instituut voor Taal, Land en Volkenkunde, 1989), hlm. 209-211.

32 Data tentang peraturan pembangunan jalan dan jembatan, pajak kendaraan bermotor, terlihat sekali dalam *Provinciaal Blad van Midden Java: Officieel Nieuwsblad der Province Midden Java dari Tahun 1930-1942*. Sementara itu tentang aturan mengenai transportasi darat terlihat dalam *Het wet Verkeer, uitgave van de Koninklijke Nederlandsch-Indie Motor-Club*, Semarang.

33 Hal Hill, *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966, Sebuah Studi Kritis dan Komprehensif* (terj.), (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996), hlm. 259.

tahun pemerintahan Orde Baru telah terjadi perubahan arus utama transportasi darat. Pada awal pemerintahan Orde Baru, transportasi kereta api masih cukup dominan bersaing dengan angkutan jalan raya yang sedang tumbuh. Akan tetapi, lambat laun dominasinya sebagai alat transportasi darat utama digantikan oleh angkutan jalan raya. Selama tahun 1969-1992,³⁴ kereta api sebagai angkutan penumpang hanya mengalami pertumbuhan sebesar 0,9%, dan angkutan barang 5,9%. Kondisinya jauh berbeda dengan pertumbuhan angkutan jalan raya dalam periode yang sama, yakni armada bus meningkat 15,4%, truk sebesar 12,4%, mobil penumpang sebesar 9,6%, dan sepeda motor sebesar 14,5%.³⁵

Perubahan besar tentang transportasi darat ini dimulai pada masa *booming* minyak bumi antara tahun 1974-1981.³⁶ Hal ini berimbas pada peningkatan *income* perkapita penduduk dan tingkat konsumsi kendaraan bermotor. Situasi tersebut menempatkan jalan raya menjadi jalur penting untuk pengangkutan barang, jasa, dan manusia. Transportasi jarak jauh yang semula lewat kereta api mendapat saingan, bahkan digantikan posisinya oleh transportasi jalan raya karena moda transportasi ini dapat mengantarkan konsumen sampai ke depan pintu tujuan. Seperti halnya daerah di Jawa lainnya, Provinsi Jawa Tengah juga mengalami kondisi yang sama, yakni jalan raya berkembang pesat demikian juga dengan jumlah kendaraan bermotor.

34 Hill dalam bukunya tersebut mendeskripsikan dari data Biro Pusat Statistik angka pertumbuhan jumlah kendaraan bermotor dibandingkan dengan jumlah penumpang kereta api.

35 *Ibid.*, hlm. 262.

36 Thee Kian Wie, "The Suharto Era and After: Stability, Development, and Crisis, 1966-2000", dalam Howard Dicck, Dkk., *The Emergence of a National Economy, An Economic History of Indonesia, 1800-2000*, (Honolulu: University of Hawaii Press, 2002), hlm. 194.

Perkembangan jalan raya di Jawa Tengah yang pesat tersebut terkait dengan kebijakan pemerintah Orde Baru yang menempatkan pembangunan infrastruktur jalan sebagai fokus pembangunan. Perhatian besar pemerintah terhadap jalan raya meliputi pemeliharaan, rehabilitasi, peningkatan status jalan, pembangunan jalan baru, dan penunjangan (*supporting*).³⁷ Jalan Raya Pantura Jawa Tengah diperlebar dan diperkeras, sementara itu jalan-jalan baru yang menghubungkan pedalaman Jawa, termasuk Jawa Tengah dibangun. Pembangunan jalan ini merupakan implementasi program pembangunan sarana dan prasarana jalan yang dilakukan oleh Kementerian Pekerjaan Umum.

Tumbuhnya transportasi darat di Jawa sejak tahun 1970-an tersebut telah memperkuat posisi Jalan Raya Pantura sebagai jalan utama yang menjadi pengikat dan penghubung dengan jalan-jalan darat di wilayah pedalaman. Akibatnya, transportasi darat di Jawa Tengah berkembang menjadi satu unit transportasi yang terhubung antara satu dan yang lain. Kesatuan unit transportasi darat ini telah mempermudah mobilitas orang dan barang, baik di Jawa maupun ke luar Pulau Jawa, yang terhubung dengan Pelabuhan Tanjung Mas Semarang.

Berdasarkan uraian di atas tampak bahwa Jalan Raya Pantura Jawa Tengah merupakan fenomena unik. Jalan raya tersebut sering disamakan dengan Jalan Raya Pos yang dibangun oleh Daendels pada dasawarsa pertama abad XIX, meskipun dasar-dasar jalan raya itu telah ada sejak masa sebelumnya, terutama pada masa

37 S. Sjamsudin, *25 Tahun Pembangunan Pemerintah Orde Baru*, Buku 2, (Jakarta: Kementerian Penerangan, 1991), hlm. 376-386.

Kerajaan Mataram. Jalan raya ini masih digunakan sebagai sarana transportasi darat hingga abad XX, bahkan mengalami peningkatan kapasitas dan volumenya.

Jalan raya tidak hanya entitas fisik, tetapi juga entitas sosial. Kehadiran jalan raya sebagai sebuah ruang fisik hanyalah sebagai wahana terjadinya interaksi sosial orang atau kelompok sosial yang menggunakan atau terkait dengan jalan raya tersebut. Perubahan fisik jalan dan perubahan sosial dalam masyarakat yang terkait dengan jalan raya akan menentukan wajah Jalan Raya Pantura dari waktu ke waktu. Periode abad XX merupakan periode yang menarik dalam kajian Jalan Pantai Utara Jawa, karena pada saat itu terjadi modernisasi transportasi darat dengan hadirnya kendaraan bermotor di wilayah Pulau Jawa. Hadirnya kendaraan bermotor berupa auto mobil, sepeda motor, bus, dan truk telah membuat dinamika sosial dan ekonomi Jalan Raya Pantura Jawa menjadi lebih pesat. Jalan Raya Pantura Jawa Tengah memiliki arti penting dalam hal ini karena menjadi simpul penghubung antara jalan raya provinsi bagian timur (Jawa Timur) dan bagian barat (Jawa Barat dan DKI Jakarta). Buku ini diharapkan dapat mengisi kekosongan historiografi Pantai Utara Jawa pada abad XX.

Jalan Raya Pantai Utara Jawa, termasuk Pantai Utara Jawa Tengah, telah melahirkan *image* bahwa Jalan Raya Pantai Utara Jawa itu sama dengan Jalan Raya Pos yang dibangun Daendels pada dasawarsa pertama abad XIX dan merupakan suatu entitas yang terhubung dari Anyer hingga Panarukan. Akan tetapi, realitasnya Jalan Raya Daendels tidak semua melalui Pantai Utara Jawa, sebagian melalui pedalaman Jawa Barat (antara lain melalui

Depok, Bogor, Bandung, dan Sumedang). Dengan demikian, jalan itu tidak bisa dikatakan sebagai satu kesatuan unit transportasi darat di Pantai Utara Jawa. Jalan Raya Pantai Utara Jawa memiliki unit-unit kesatuan transportasi dengan akar historis tersendiri, salah satunya adalah Jalan Raya Pantai Utara Jawa Tengah telah memiliki akar historis jauh sebelum pembangunan Jalan Raya Pos Daendels. Dengan demikian, bagaimana menjelaskan konsepsi dan pembentukan entitas Jalan Raya Pantai Utara Jawa Tengah tersebut serta perkembangannya menjadi satu unit transportasi darat yang penting di Pulau Jawa selama abad XX?

Untuk menjawab permasalahan pokok di atas, persoalan-persoalan turunan berikut bisa dikedepankan di sini. *Pertama*, bagaimana genealogi Jalan Raya Pantai Utara Jawa Tengah sebagai unit fisik dan sosial budaya transportasi di Pulau Jawa dari Jalan Raya Pesisir masa Kerajaan Mataram sampai dengan akhir abad XIX?

Kedua, bagaimana perkembangan Jalan Raya Pantai Utara Jawa Tengah menjadi lalu lintas utama Jalan Raya di Pantura Jawa selama abad XX? Seperti kita ketahui, tumbuh dan berkembangnya Jalan Raya Pantai Utara Jawa Tengah terkait dengan perubahan kebijakan transportasi pemerintah. Pada awal abad XX Pemerintah Kolonial memberi ruang terhadap impor kendaraan bermotor ke wilayah Hindia Belanda, yang berarti pada saat itu kendaraan bermotor menjadi moda transportasi penting melalui jalan raya. Pertumbuhan kendaraan bermotor tersebut mendorong pemerintah untuk melakukan pengaturan terhadap lalu lintas jalan raya.

Ketiga, bagaimana jalur transportasi Pantai Utara Jawa Tengah membentuk simpul ekonomi yang berpusat di Semarang dengan memiliki *network* ke arah timur menuju Demak, Kudus, Pati, hingga Rembang, dan arah Barat menuju Kendal, Batang, Pekalongan, Tegal, dan Brebes, serta ke arah pedalaman Jawa Tengah? Simpul-simpul transportasi penting terutama bagi perkembangan ekonomi di Pantai Utara Jawa adalah Jakarta, Surabaya, dan Semarang. Di antara ketiga simpul itu Semarang secara geografis berada di tengah yang menghubungkan Jawa bagian timur dan Jawa bagian barat.

Keempat, jalan raya sebagai sebuah ruang fisik dan ruang sosial telah melahirkan budaya jalan raya. Bagaimana wujud dan proses terbentuknya budaya jalan raya yang terbentuk dari interaksi antara ruang fisik dan ruang sosial Jalan Raya Pantura Jawa Tengah selama abad XX ?

Lingkup penelitian mencakup lingkup geografis dan waktu terbatas. Lingkup geografis Pantura Jawa Tengah membentang dari Brebes di ujung Barat dan Rembang di Ujung Timur dengan titik sentralnya Kota Semarang. Penelitian ini berpangkal dari titik sentral Kota Semarang yang membentuk jaringan ke arah timur ke Kota Kudus, Pati, hingga Rembang, dan ke arah barat ke Kota Pekalongan, Tegal, dan Brebes, serta jaringannya ke wilayah pedalaman. Lingkup temporal menyilang waktu dari tahun 1900 hingga tahun 1990-an. Lingkup temporal berawal tahun 1900 dengan alasan awal menurunnya fungsi jalan raya. Sementara itu pada tahun 1990 terjadi perubahan ruang fisik jalan di sejumlah kota yang dilalui jalan Pantura, yakni munculnya jalan lingkaran luar (*outer ring road*) dan jalan tol dalam kota di Kota Semarang.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan tersebut, karya ini bertujuan, *pertama*, menjelaskan transportasi Jalan Raya Pantura Jawa Tengah dari Jalan Raya Pesisir menjadi Jalur Lalu Lintas yang utama. *Kedua*, secara kronologis dan analitis menjelaskan gambaran tentang perkembangan Jalan Raya Pantura Jawa Tengah yang secara fisik mengalami perubahan secara keruangan dan pertumbuhan kendaraan bermotor. Jalan raya yang terus berkembang tersebut mendorong pemerintah mengeluarkan aturan di jalan raya sejak masa kolonial Belanda hingga Orde Baru serta implementasinya dalam kehidupan lalu lintas di jalan raya. *Ketiga*, menganalisis dampak ekonomi dari jalan raya sejak masa kolonial Belanda hingga Orde Baru, termasuk pertumbuhan kota-kota penting yang dilalui jalan raya tersebut di Pantai Utara Jawa Tengah dan sekitarnya. Menganalisis aspek sosial dan budaya dari Jalan Raya Pantura Jawa Tengah yang mencakup tradisi di jalan raya, perilaku pengguna jalan, dan patologi sosial.

Meskipun dinamika Jalan Raya Pantura pada abad XX sangat penting, kajian secara historis tentang Jalan Raya Pantura Jawa Tengah pada abad XX belum banyak dilakukan oleh para ahli sejarah. Selama ini kajian sejarah transportasi di Indonesia lebih banyak difokuskan pada transportasi air. Kajian transportasi darat tentang sejarah jalan raya merupakan studi baru yang cukup menarik. Ini sangat aneh karena kepentingan akan jalan raya sebagai transportasi massal di Indonesia, terutama Jawa, merupakan keniscayaan.

Tulisan antropolog yang secara khusus mengenai jalan raya di wilayah Indonesia dilakukan oleh Freek Colombijn. Freek secara khusus melihat pengaruh perkembangan jalan raya

Pekanbaru-Dumai terhadap masyarakat Pantai Timur Sumatera. Freek mengupas bahwa kehadiran jalan lintas Sumatera tersebut memang telah mengakibatkan pertumbuhan ekonomi yang cepat, terutama di daratan Riau. Akan tetapi, kehadiran jalan raya juga telah mengakibatkan rusaknya hutan-hutan di sekitar jalan raya tersebut.³⁸

Karya Freek yang lain berhubungan dengan kebisingan akibat proses modernisasi.³⁹ Pada masa tradisional suara berhubungan dengan alam, angin, suara anjing, ombak, dan angin. Akibat modernisasi tersebut membawa perubahan kebisingan di perkotaan. Kaitannya dengan buku ini adalah transportasi kota dan kebisingan yang terjadi pada titik perubahan tahun 1950-an. Dengan munculnya jalan raya di perkotaan dan menghubungkan kota-kota maka penduduk yang dulunya bertempat tinggal di dekat hutan kemudian dekat dengan jalan raya sehingga membuat perubahan kebisingan berpindah di sekitar jalan raya tersebut dengan suara modernisasi akibat kendaraan bermotor. Pada tahun 1980-an di Jawa Barat jalan beraspal sudah sampai pada tingkat kecamatan sehingga suara modernitas dari kendaraan bermotor berupa klakson mobil, suara kendaraan, dan lainnya menjadi dekat dengan penduduk. Sedangkan jalan ke tingkat desa sebagian besar masih berlumpur.

Sementara itu, beberapa ilmuwan di luar sejarah yang tertarik menulis sejarah jalan raya di Indonesia antara lain Pramoedya Ananta Toer, serta Pieter J. M. Nas dan Pratiwo.

38 Freek Colombijn, "A Wild West Frontier on Sumatra's East Coast", dalam *Bijdragen tot de Taal, Land- en Volkenkunde, Special Issue 'On the Road'*. Vol. 158/4. Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia and Oceania, (Leiden: KITLV, 2002).

39 Freek Colombijn, "Tooot!Vroom! The Urban Soudscape in Indonesia", *Sojour: Journal of Sosial Issues in Southeast Asia*, Vol. 22, No. 2, Oktober 2007, hlm. 255-272.

Pramoedya menulis tentang tipologi kota-kota di Pantura yang dibangun sejak zaman Daendels. Kota-kota itu digambarkan memiliki karakteristik sendiri-sendiri. Tiap-tiap kota mulai dari Anyer di ujung barat Pulau Jawa hingga Panarukan di ujung timur pulau ini diceritakan asal usul dan perkembangannya hingga masa pascakemerdekaan. Pendekatan yang digunakan semacam pendekatan genealogis, meskipun tidak dibimbing dengan penelitian metode sejarah yang mapan.⁴⁰ Pieter J.M. Nas dan Pratiwo secara khusus mengupas tentang proses pembangunan Jalan Daendels yang disebutnya sebagai “*la Grande Route*”. Dengan menggunakan analisis terhadap gambar-gambar, foto, dan film, penulis menganalisis tentang keadaan Jalan Daendels tersebut. Juga dikemukakan tentang dampak yang ditimbulkan dari Jalan Daendels tersebut terutama dari aspek sosial, ekonomi, dan ekologi. Kehadiran Jalan Daendels telah menyebabkan lahirnya pemukiman baru, perubahan pola ekonomi, dan kerusakan ekologi, terutama banjir.⁴¹

Artikel Abdul Wahid secara khusus mengupas tentang sejarah Jalan Daendels yang notabene merupakan cikal bakal Jalan Raya Pantai Utara Jawa. Jalan raya yang dikenal sebagai Jalan Raya Pos ini cukup dikenal dalam ingatan masyarakat Indonesia. Buku-buku teks pelajaran sejarah di sekolah untuk kelas tertentu yang bercerita tentang periode penjajahan Belanda pasti memuat jalan raya yang dibuat pada masa pemerintahan Daendels ini.

40 Pramoedya Ananta Toer, *Jalan Raya Pos, Jalan Daendels*, (Jakarta: Lentera Dipantara, 2005).

41 Peter, J.M Nas dan Pratiwo, “Java and De Groote Posweg, La Grande Route, The Great Mail Road, Jalan Raya Pos”, dalam *Bijdragen tot de Taal, Land-en Volkenkunde, On the Road The Social Impact of New Roads in Southeast Asia* 158, No. 4, (Leiden: KITLV, 2002), hlm. 707-725.

Abdul Wahid berusaha menulis ulang dengan tafsiran baru tentang keberadaan Jalan Raya Pos tersebut. Selama ini informasi tentang pembangunan jalan raya dilakukan dengan kekejaman karena dibangun dengan menggunakan tenaga kerja paksa di kalangan penduduk Jawa. Jalan Daendels dalam proses pembangunannya selalu diartikan sebagai “*killing field*” (medan pembunuhan), sebuah penilaian yang melihat aspek negatifnya. Kajian Jalan Daendels tidak pernah dilihat dari aspek positif dan dampak jangka panjang bagi penduduk Jawa. Berdasarkan tafsir baru Wahid yang didasarkan pada sumber-sumber primer, menunjukkan kematian yang luar biasa dalam pembangunan Jalan Raya Pos didasarkan pada informasi-informasi yang spekulatif dan dipengaruhi oleh bias politik penulisnya. Selain itu, Jalan Raya Daendels memiliki arti penting dalam proses modernisasi masyarakat Jawa dan Indonesia.⁴²

Masih terkait dengan jalan raya adalah tulisan dari H. W. Dick⁴³ dalam *Prisma* tahun 1981 tentang “Angkutan Umum Kota dan Partisipasi Pribumi” yang mengambil wilayah penelitian di Surabaya, Malang, dan Jakarta dengan *setting* tahun 1970-an. Dick menulis sebuah temuan industri angkutan kota yang berskala kecil mengalami pergeseran kepemilikan yang dahulunya dipegang oleh para pengusaha non-pribumi, bergeser kepada pengusaha pribumi yang berasal dari kelas menengah kota. Tulisan tersebut juga menunjukkan bahwa pada masa Orde

42 Abdul Wahid, “Rethinking the Legacy of ‘Toean Besar Guntur’: Daendels and the Making of ‘De Grote Postweg. In Java, 1808-1810’”, dalam Agus Suwignyo, Abdul Wahid, Widya Fitria Ningsih (eds.), *Sejarah Sosial (di) Indonesia, Perkembangan dan Kekuatan, 70 Tahun Prof. Dr. Suhartono Wiryo Pranoto*, (Yogyakarta: Jurusan Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada, 2011), hlm. 237-257.

43 Howard Dick, “Angkutan Umum Kota dan Partisipasi Pribumi”, dalam *Prisma*, (Jakarta: LP3ES, 1981), hlm. 14-26.

Baru terjadi pertambahan kemakmuran pada golongan kelas menengah dan sekaligus membuktikan bahwa kelas usahawan pribumi bisa maju tanpa mendapatkan bantuan dan bersandar pada subsidi pemerintah.

Karya lain Dick, H.W dan D. Forbes yang ada dalam editan Booth⁴⁴ bahwa ada perubahan ekonomi Indonesia masa pemerintahan Suharto terutama akibat harga minyak bumi yang tinggi mengakibatkan surplus dalam neraca perdagangan sehingga Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara juga tinggi yang membawa dampak positif terhadap rencana pembangunan Indonesia pada tahun 1970 sampai 1980-an. Surplus anggaran belanja tersebut digunakan untuk pembangunan di bidang pertanian, transportasi, dan komunikasi. Kondisi tersebut membawa dampak bagi Indonesia yang pada tahun 1960-an angka pendapaatan negara terendah, tapi pada tahun 1980-an naik menjadi negara yang memiliki pendapatan menengah. Hal tersebut dibuktikan dengan masyarakat desa dan kota yang sebelumnya hidup di bawah garis kemiskinan, angkanya sudah mengalami penurunan. Kota-kota mengalami perkembangan sehingga *income* masyarakat naik dan mereka memiliki kemampuan membeli, salah satunya, kendaraan bermotor.

Kajian tentang Pantai Utara Jawa Tengah yang menjadi wilayah kajian ilmuwan sosial, terutama sejarah, dapat dikelompokkan menjadi: sejarah pedesaan di wilayah pantura, ekonomi maritim, kehidupan buruh, dan transportasi laut. Kajian

44 Dick, H.W dan D. Forbes, "Transport and Communications: A Quiet Revolution", in: Anne Booth (ed.) *The Oil Boom and After: Indonesian Economic Policy and the Performance in the Soeharto Era*, (Singapore: Oxford University Press, 1992), hlm. 258-282.

Djoko Suryo tentang Semarang dan Husken tentang wilayah Pati dan Jepara merupakan kajian tentang sejarah sosial wilayah pedesaan Pantura.⁴⁵ Kajian yang sama dilakukan oleh Hiriyo Kano, Frans Husken, dan Djoko Suryo dengan fokus kajian sejarah masyarakat desa Pesisir Jawa sepanjang abad XX. Mereka mengkaji tentang kehidupan masyarakat desa di lingkungan Pabrik gula di Comal, Kabupaten Pemalang.⁴⁶ Lokasi pabrik gula sangat dekat sekali dengan Jalan Pantura, tetapi kajian tentang Jalan Pantura Jawa tidak menjadi bagian dari buku mereka.

Kajian Pudjo Semedi dan Sutedjo Kuwat Widodo yang mengkaji wilayah Pekalongan dapat dikategorikan sebagai kajian ekonomi maritim.⁴⁷ Kajian Agust Supriyono tentang pelabuhan Semarang merupakan kajian tentang kehidupan buruh di wilayah Pantai Utara Jawa Tengah.⁴⁸ Kemudian, Mashuri yang mengkaji tentang Pantai Utara Laut Jawa, dan Singgih Tri Sulistiyono yang mengkaji jaringan Laut Jawa merupakan kajian tentang transportasi laut Pantura.⁴⁹ Sementara itu, kajian Pantura untuk periode yang lebih tua dilakukan oleh Robert van Niel. Dalam

45 Suryo, *Sejarah Sosial Pedesaan*. Frans Husken, *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman: Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa 1830-1980* ((Jakarta: Grasindo, 1998).

46 Hiriyo Kano, Frans Husken, Djoko Suryo (eds.), *Di Bawah Asap Pabrik Gula: Masyarakat Desa di Pesisir Jawa Sepanjang Abad Ke-20*, (Yogyakarta: Akatiga & Gadjah Mada University), 1996.

47 Pujo Semedi, *Close The Stone, Far From The Throme, The Story of a Javanese Fishing Community 1820s-1990s*, (Yogyakarta: Benang Merah: 2003). Sutejo Kuwat Widodo, *Ikan Layang Terbang Menjulung, Perkembangan Pelabuhan Pekalongan Menjadi Pelabuhan Perikanan*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro dan The Toyota Foundation, 2006).

48 Agust Supriyono, "Buruh Pelabuhan Semarang, Pemogokan-Pemogokan Pada Zaman Kolonial Belanda, Revolusi dan Republik, 1900-1965," *Disertasi*, pada Universitas Amsterdam (2008).

49 Mashuri, *Menyisir Pantai Utara Jawa*. Suryo, *Sejarah Sosial Pedesaan...*, hlm 101. Singgih Tri Sulistiyono. *The Java Sea Network: Pattern in Development or Interregional Shipping and Trade in The Process of National Economic Integration in Indonesia, 1870-1979*, (Amsterdam: Dit Onderzoek werd Gesteund door de KNAW, de Toyota Foundation Japan en het Departement van Nationaal Onderwijs, Republiek Indonesia, 2003).

bukunya, *Java's Northeast Coast: A Study in Colonial Encroachment and Dominance*, van Niel membahas tentang proses penguasaan ruang Pantai Utara Jawa Tengah oleh VOC yang disebutnya sebagai “Pantai Timur Laut Jawa”. Buku ini menjelaskan secara detail tentang dasar-dasar wilayah Pesisir yang berakar dari zaman Mataram Islam.⁵⁰ Kajian tentang Pantai Utara Jawa Tengah dalam periode yang bersamaan dilakukan oleh Kwee Hui Kian dalam buku *The Political Economy of Java's Northeast Coast, C. 1740–1800: Elite Synergy*. Buku ini membahas persaingan antara VOC dan penguasa Mataram dalam penguasaan wilayah Pantai Utara Jawa. Pendekatan politik dengan menekankan aspek perundingan, kerja sama, persaingan, dan perang antara kekuatan VOC dan Mataram menjadi titik sentral kajian buku ini. Melalui buku ini bisa diperoleh informasi tentang Jalan Pesisir pada Mataram Islam.⁵¹

Tema-tema kajian tersebut di atas belum secara spesifik mengupas tentang sejarah Jalan Raya Pantura, lebih-lebih kajian sejarah jalan raya dalam jangka panjang antara jelang abad XX hingga masa pascakemerdekaan. Dalam buku ini penulis ingin melihat dinamika perkembangan pembangunan jalan raya yang berfungsi sebagai sarana transportasi alternatif menggantikan kereta api serta dampaknya terhadap perkembangan sosial dan ekonomi di wilayah terkait.

Pembangunan Jalan Raya Pos antara Anyer sampai Panarukan yang dibangun oleh Herman Willem Daendels

50 Robert van Niel, *Java's Northeast Coast: A Study in Colonial Encroachment and Dominance*, (Leiden: CNWS, 2005).

51 Kwee Hui Kian, *The Political Economy of Java's Northeast Coast, C. 1740–1800: Elite Synergy*, (Leiden–Boston: Brill, 2006).

dengan surat keputusan tertanggal 5 Mei 1808, terinspirasi oleh kekaisaran Romawi yang terkenal dengan nama *Cursus Publicus*. Pembangunan Jalan Raya Pos tersebut oleh Daendels dilaksanakan sebagai langkah untuk mempertahankan Jawa dari Inggris. Pembangunan jalan juga diperuntukkan memperlancar pengangkutan hasil perkebunan dan hasil bumi sehingga harus dapat dilewati oleh kereta sepanjang tahun tanpa mengenal musim panas ataupun hujan.

Bagi pemerintah kolonial, pembangunan jalan raya ini dikhususkan untuk kepentingan kereta pos pemerintah dan kereta milik pribadi orang Belanda serta elite pribumi. Rakyat biasa tidak diperbolehkan melewatinya karena kekhawatiran terjadi kerusakan, sehingga hanya boleh melewati jalan yang ada di samping jalan raya tersebut. Setelah tahun 1853, Pemerintah Kolonial mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 3 tanggal 13 September yang tidak memperbolehkan membangun jalan pedati tersendiri, dan Surat Keputusan Nomor 4 tanggal 19 Agustus tahun 1857 (*Staatsblad* no 231) yang isinya menetapkan bahwa Jalan Raya pos dibuka untuk semua jenis kendaraan termasuk pedati milik rakyat pribumi.⁵² Pembangunan jalan raya dikaitkan dengan kehadiran transportasi darat massal lain, yaitu kereta api. Pada masa awal abad XX kereta api merupakan sarana transportasi massal yang menggiurkan untuk mengangkut hasil bumi, bepergian, dan lain sebagainya. Kondisi ini berbanding terbalik dengan fakta di lapangan pada dekade tahun 1980-an, misalnya kasus jalur kereta api antara Anyer sampai Rangkasbitung beserta stasiun sudah tidak beroperasi lagi. Pada tahun 1981, jalur kereta

52 Anggaprawira, ttn: dalam Nina Herlina Lubis, Tim Penerbit Kompas, *Ekspedisi Anjer Panaroean...*, hlm. 13.

itu ditinggalkan oleh pelanggannya karena sarana jalan darat yang lebih baik dan dapat menjangkau hingga ke pedesaan. Kasus-kasus seperti ini oleh pengamat perkeretaapian, Taufik Hidayat,⁵³ disebabkan oleh berkembangnya mode angkutan darat truk dan bus yang jauh lebih fleksibel dan mampu mengantarkan komoditas dagang dan manusia dari pintu ke pintu.⁵⁴

Dua abad setelah pembangunan Jalan Daendels, situasi jalan di Pantura menjadi berubah. Konversi lahan pertanian di wilayah Pantai Utara Jawa selama dasawarsa terakhir memang mengalami kenaikan. Cirebon misalnya, setiap tahun rata-rata 200-300 ha sawah berubah fungsi menjadi pemukiman, kawasan industri, dan transportasi. Bahkan dinyatakan bahwa 280 ha sawah selama tahun 2003-2007 berubah menjadi perumahan, pabrik, dan jalan tol.⁵⁵

Kajian tentang jalan raya telah banyak dilakukan di sejumlah negara. Di Amerika Serikat, Thomas L. Karnes mengupas perkembangan jalan-jalan raya di negara itu dengan pendekatan ekonomi politik. Perkembangan jalan raya di negara pusat dan negara-negara bagian terkait dengan kepentingan berbagai pihak, sehingga ia menilai adanya hubungan antara jalan raya dan politik. Pada abad XX, pemerintah nasional dan negara-negara bagian di Amerika Serikat menghadapi masalah-masalah transportasi jalan raya. Persoalan ini menjadi isu penting dalam dunia legislatif di Amerika Serikat sehingga ada intervensi pemerintah dalam pembangunan jalan raya.⁵⁶

53 *Ibid.*, hlm. 46-47.

54 *Staatsblad*, No. 231, 19 Agustus Tahun 1857.

55 Tim Penerbit Kompas, *Ekspedisi Anjer Panaroekan...*, hlm. 78.

56 Thomas L. Karnes, *Asphalt and Politics: A History of the American Highway System, Jefferson, and North Carolina*, (London: M.C. Farland & Inc. Publishers, 2009).

Karnes secara detail mengupas tentang sejarah jalan raya dengan menekankan akar permasalahan sistem jalan raya dan masalah-masalah yang ditimbulkannya. Untuk dapat mengupas hal tersebut, ia menggunakan banyak sumber sejarah; surat-surat kabar dan majalah yang ada di Washington dan San Fransisco, sumber-sumber dari pemerintahan Federal, sumber-sumber dari agensi-agensi luar negeri, sumber-sumber dari Departemen Transportasi, dan yang paling banyak dari dokumen-dokumen di perpustakaan transportasi di Universitas Michigan.

Karnes memulai kajiannya dengan peta sejarah tentang asal usul jalan-jalan raya penting yang mulai ada sejak pertengahan abad XVIII dan diikuti dengan perkembangannya hingga saat ini. Jalan raya yang semula menghubungkan antara New York dan Philadelphia sudah ada sejak tahun 1756. Perkembangan selanjutnya terjadi pada pertengahan abad XIX karena muncul dan berkembangnya armada sepeda yang banyak digunakan oleh masyarakat Amerika Serikat. Pada akhir abad XIX mulai digunakan aspal dan semen porland sebagai pengeras jalan raya. Perkembangan jalan semakin meluas sejalan dengan digunakannya otomobil sejak tahun 1892. Sejak itu, kepentingan pembangunan jalan raya di Amerika Serikat berkembang pesat.⁵⁷

Di belahan Benua Eropa terdapat kajian sejarah jalan kendaraan bermotor di Inggris. Tulisan karya George Charlesworth sesungguhnya sebuah karya yang ditujukan kepada para insinyur teknik sipil. Meskipun demikian, karena kajiannya menyilang waktu dalam abad XX, karya ini bisa dipandang sebagai karya sejarah jalan raya yang menarik.⁵⁸

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ George Charlesworth, *A History of British Motorways*, (London: Thomas Telford

Charlesworth mengupas tentang dasar-dasar rekayasa dan masalah-masalah teknis yang muncul dari pembangunan jalan raya kendaraan bermotor. Dengan menggunakan kronologi yang jelas, buku ini menggambarkan tentang tahapan-tahapan perkembangan jalan raya kendaraan bermotor di Inggris, yaitu: kebijakan jalan sebelum zaman perang, tahun-tahun pembatasan jalan raya antara tahun 1939-1950, permulaan pembangunan jalan raya bermotor (1950-1960), dekade pertumbuhan jalan raya (1960-1970), masa kepadatan jalan akibat perkembangan jalan kendaraan bermotor yang begitu pesat (1970-1980). Selain menjelaskan perkembangan secara kronologis, juga perkembangan spasial jalan raya, yaitu: munculnya jalur-jalur kantong kendaraan bermotor di Inggris, Wales, dan Skotlandia, berkembangnya jalur kendaraan bermotor di wilayah perkotaan. Akhirnya, buku Charlesworth melakukan analisis tentang perencanaan, desain dan peralatan pendukung, penggunaan jalan bermotor, dan dampak sosial ekonomi dari kehadiran jalan raya bermotor.

Secara khusus buku Charlesworth ini juga membahas tentang dampak kehadiran jalan raya bermotor terhadap lingkungan. Kehadiran jalan bermotor yang berkembang pesat membawa dampak kurang baik terhadap lingkungan. Hal ini terkait dengan persepsi publik yang berkembang pada tahun 1970-an. Sehubungan dengan hal itu, ia membawa dampak pada melambatnya pertumbuhan kendaraan bermotor di Inggris pada masa itu. Penurunan ini sekaligus ditopang dengan terjadinya krisis harga minyak dunia tahun 1973/1974.⁵⁹ Hal ini tentu berbeda dengan yang terjadi di Indonesia yang pada masa yang

Limited, 1984).

59 *Ibid.*

sama mengalami *booming* minyak bumi yang berdampak pada meningkatnya pendapatan negara yang berimbas pada penghasilan penduduk, terutama pegawai negeri. Kondisi tersebut secara tidak langsung berdampak terhadap pertumbuhan transportasi jalan raya khususnya jumlah kendaraan bermotor.

Jalan Raya, Perspektif Teoretis

Dalam konteks kajian dalam buku ini, jalan raya dipahami sebagai sejarah struktural, yaitu jalan raya dipahami sebagai entitas geografis yang memengaruhi aspek sosial dan ekonomi dari jalan raya.⁶⁰ Sebagaimana model yang digunakan oleh Fernad Braudel⁶¹ bahwa struktur memengaruhi konjungtur dan kejadian (*evenemental*), maka jalan raya diasumsikan sebagai sebuah “cawan” yang memengaruhi peristiwa-peristiwa sejarah yang terjadi di atas jalan raya tersebut. Jalan sebagai sebuah struktur dimaknai sebagai ekologi aktual, yakni sebuah ekologi yang konkret berupa *landscape* geografis yang memengaruhi peristiwa-peristiwa sejarah di jalan raya dalam kurun waktu yang panjang.⁶²

60 Sejarah struktural memiliki tiga aliran, yakni: (1) aliran budaya yang menekankan pada produk-produk mental manusia dalam semua bentuknya, (2) aliran geografi, ekonomi, dan sosial yang melihat proses kontinuitas yang ada di bawah permukaan gejala-gejala sejarah, dan (3) aliran yang memfokuskan pada aspek epistemologi dan metodologi dalam hubungan strukturalisme. Lihat, Kuntowijoyo, *Penjelasan Sejarah*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2008), hlm. 60-61; Christopher Lloyd, *Explanation in Social History*, (New York: Basil Blackwell Inc., 1986), hlm. 240-241.

61 Fernad Braudel, *The Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip II*, Volume One, (New York, Hagerstown, San Fransisco, London: Harper and Row, 1966). Kajian Sejarah struktural model Braudel dilakukan juga oleh Anthony Reid, *Southeast Asia in the Age of Commerce 1450-1680*, Volume One The Lands below the Winds, (New Haven and London: Yale University Press).

62 Ada empat macam struktur dalam historiografi Indonesia, yaitu: struktur budaya, struktur sosial, dan struktur materiil. Khusus struktur materiil terdiri atas ekologi konseptual (pedesaan, perkotaan, kota besar, metropolis) dan ekologi aktual (gunung, laut, tegal, sawah, ladang). Lihat Kuntowijoyo, *Penjelasan Sejarah*, hlm. 63-77.

Jalan raya merupakan subsistem dari sistem transportasi. Secara umum transportasi dapat disimpulkan sebagai suatu kegiatan untuk memindahkan sesuatu (orang atau barang) dari suatu tempat ke tempat lain yang terpisah secara spasial, baik dengan atau tanpa sarana/alat angkut. Perpindahan tersebut melalui jalur perpindahan, yaitu prasarana, baik alami (udara, sungai, laut) maupun *man made* (jalan raya, jalan rel, pipa), objek yang diangkut dapat berupa orang ataupun barang, alat/sarana angkutan (kendaraan, pesawat, kapal, kereta, pipa) dengan sistem pengaturan dan kendali tertentu (manajemen lalu lintas, sistem operasi, maupun prosedur pengangkutan).⁶³

Ada dua sudut pandang dalam memahami transportasi, yaitu sudut pandang mekanikal dan geometrikal. Pandangan pertama mementingkan aspek teknis dari transportasi yang memandang transportasi yang baik adalah yang dapat menggerakkan barang dan orang dengan tenaga yang kecil dan dalam waktu yang cepat. Jadi jarak antarlokasi menjadi diperpendek dari perspektif waktu. Dalam pandangan ini, uji kecepatan merupakan prinsip mendasar bagi baik-buruknya transportasi. Prinsip utama dari transportasi adalah efisiensi. Dalam sudut pandang kedua, kondisi alam sekitar seperti laut, gunung, dan sungai menjadi pertimbangan dalam menilai transportasi. Faktor-faktor tersebut harus dipahami untuk menentukan sistem transportasi yang dikembangkan yang menghubungkan bagian-bagian dari muka bumi. Dalam hal pembuatan jalan raya, diperlukan pertimbangan lingkungan alam dari jalur jalan yang dilewati dan kaitannya

63 Robert J. Kodoatie, *Pengantar Manajemen Infrastruktur*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 258-259.

dengan subsistem transportasi lainnya. Selain itu, pembuatan jalan raya juga mempertimbangkan tenaga kerja yang tersedia dan lahan pertanian yang dilalui. Prinsip pertama lebih menekankan pada aspek *directness* dan prinsip kedua lebih menekankan aspek ekonomi, *labour and space*.⁶⁴ Dalam kajian transportasi modern, dua prinsip ini sama-sama digunakan atau dipadukan.

Rangkaian jalan di kota atau antarkota menawarkan bahan-bahan yang menarik untuk kajian hubungan-hubungan geometrik dari transportasi. Khusus jalan raya, ada dua prinsip yang membatasi proses perencanaan. *Pertama* adalah prinsip percabangan atau radial. Dalam prinsip ini, jalan utama akan terbagi ke dalam cabang-cabang yang menghubungkan dengan pemukiman dan pusat produksi. Prinsip ini sangat relevan dengan sudut pandang arsitektural, bangunan, pengukuran, dan pembagian lahan. Jalan penghubung dalam perencanaan kota-kota tua umumnya sangat mempertimbangkan prinsip ini. *Kedua* adalah prinsip “*rectangular*” atau empat persegi panjang. Yang terakhir ini lebih cocok dalam perencanaan dan pengembangan jalan raya untuk kota-kota modern.⁶⁵

Transportasi membentuk sistem dan jaringan. Sistem transportasi tersusun dari kompleks serangkaian hubungan antara permintaan, lokasi-lokasi yang dilayani, dan jaringan-jaringan yang mendukung gerakan barang dan orang.⁶⁶ Sebagai sebuah sistem, transportasi mencakup sub-sub sistem atau elemen yang

64 Charles H. Cooley, “The Theory of Transportation”, dalam *Publications of the American Economic Association*, Volume 9, Issue 3, (Baltimore: The Press of Guggenheimer Weil & Co, Mei 1894) <http://www.jstor.org/2002>, hlm. 236/15.

65 *Ibid.*, hlm. 240/18.

66 Jean Paul Rodrigue, Claude Comtors, dan Brian Slack, *The Geography of Transport System*, (London, New York: Routledge, 2006), hlm. 38.

masing-masing memiliki fungsi untuk mendukung berjalannya sebuah sistem. Sub-sub sistem itu mencakup prasarana berupa jalur dan simpul tempat pergerakan, sarana berupa kendaraan dan alat pergerakan, dan pengendalian atau pengaturan yang memungkinkan pergerakan itu efisien, lancar, aman, dan teratur.⁶⁷

Sistem transportasi yang dikembangkan dalam suatu kawasan ditentukan oleh faktor-faktor permintaan riil (*actual demand*) dari para pengguna transportasi. Faktor-faktor itu adalah pertumbuhan penduduk, pembangunan wilayah dan daerah, kepentingan perdagangan ekspor-impor, industrialisasi, persebaran penduduk, dan analisis dan proyeksi permintaan jasa transportasi.⁶⁸

Selain faktor-faktor di atas, perkembangan sistem transportasi juga ditentukan oleh kebijakan pemerintah dalam politik dan ekonomi serta kepentingan pemilik modal. Dalam kasus Indonesia (yang semula bernama Hindia-Belanda), pengembangan jalur transportasi jelas sekali ditentukan oleh faktor-faktor tersebut. Pembangunan jalan *de Groote Postweg* didasarkan pada kepentingan pertahanan dan kontrol wilayah di Jawa.⁶⁹ Pengembangan jalur kereta api pada akhir abad XIX dan awal abad XX di Jawa didasarkan pada kepentingan agro industri yang sedang berkembang pesat. Sementara itu revitalisasi fungsi jalan raya, termasuk Pantura pada seperempat terakhir abad XX, terkait dengan politik ekonomi Orde Baru yang menekankan pada ekonomi pertanian pangan dan industri pendukung pertanian

67 *Ibid.*

68 Abbas Salim, *Manajemen Transportasi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006).

69 Kartodirdjo, *Pengantar Sejarah Indonesia...*, hlm. 291.

serta industri-industri lainnya yang menyebar di berbagai pelosok Pulau Jawa.⁷⁰

Sebagai bagian dari sarana transportasi, jalan raya dapat didefinisikan sebagai suatu lintasan yang bermanfaat untuk kepentingan lalu lintas barang dan orang dari satu tempat ke tempat lain. Secara teknis jalan raya mencakup aspek lintasan dan lalu lintas. Lintasan mengacu pada jalur tanah yang diperkuat atau diperkeras atau tanpa pengerasan yang digunakan untuk kegiatan lalu lintas barang dan atau orang. Lalu lintas mengacu pada semua benda dan makhluk yang melewati jalan tersebut, baik berupa kendaraan bermotor, kendaraan tidak bermotor, manusia, atau hewan. Jalan raya dalam hal ini berfungsi sebagai alat perhubungan bagi manusia, binatang, dan barang.⁷¹

Jalan dapat dipilah menjadi beberapa klasifikasi. Menurut fungsinya, jalan raya terdiri atas jalan utama (kelas I), jalan sekunder (kelas II-A, II-B, II-C), dan jalan penghubung (kelas III). Jalan utama adalah jalan yang berfungsi melayani lalu lintas tingkat tinggi antara kota-kota penting, sehingga dirancang sedemikian rupa untuk dapat melayani lalu lintas secara cepat dan

70 Kebijakan pembangunan Orde Baru dikenal terbagi dalam pembangunan jangka panjang dan pembangunan jangka menengah. Pembangunan jangka panjang diancang selama lima tahun dan pembangunan jangka menengah diancang selama lima tahun dan dirumuskan dalam Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun). Pada Repelita pertama pembangunan sektor pertanian tanaman pangan menjadi program utama, dan dalam Repelita selanjutnya diprogramkan selain pertanian yang menuju swasembada pangan juga industri, terutama yang mendukung sektor pertanian. Kebijakan ini membawa dampak pada perkembangan angkutan jalan raya sehingga mendorong revitalisasi fungsi Pantura. Lihat, Leon A Mears, *The New Rice Economy of Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1981), hlm.193-207; H.W. Ardnt, *Pembangunan Ekonomi Indonesia, Pandangan Seorang Tetangga*, (Yogyakarta: Gadjahmada University Press, 1991), hlm. 90-92.

71 Hendra Suryadharma dan Benidiktus Susanto, *Rekayasa Jalan Raya*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2008).

akurat. Jalan sekunder berfungsi untuk melayani lalu lintas yang cukup tinggi antara kota-kota penting dan kota-kota yang lebih kecil serta wilayah sekitarnya. Sementara itu, jalan penghubung berfungsi untuk keperluan aktivitas daerah sekaligus berfungsi sebagai penghubung antara jalan-jalan dari golongan sama atau berlainan. Berdasarkan klasifikasi menurut fungsinya, Jalan Raya Pantura dikategorikan sebagai jalan utama atau jalan raya kelas I.

Ditinjau dari lokasinya, jalan raya dapat dibagi menjadi beberapa kategori. *Jalan arteri*, merupakan jalan yang terletak di luar pusat perdagangan (*out lying business district*). *Jalan kolektor*, merupakan jalan yang terletak di pusat perdagangan (*central business district*). *Jalan lokal*, merupakan jalan yang terletak di daerah pemukiman. *Jalan negara*, merupakan jalan yang menghubungkan antaribukota provinsi, biaya pembangunan dan perawatannya ditanggung oleh pemerintah pusat. *Jalan kabupaten*, merupakan jalan yang menghubungkan antara ibukota provinsi dan ibukota kabupaten atau ibukota kabupaten dengan ibukota kecamatan, selain itu juga antardesa dalam satu kabupaten. Jalan Raya Pantura termasuk dalam kategori jalan negara yang menghubungkan antarprovinsi dan biaya pembangunan dan perawatannya ditanggung oleh pemerintah pusat.⁷²

Dasar-dasar Jalan Raya Pantai Utara Jawa telah ada sejak dekade kedua abad XIX ketika Herman Willem Daendels (1808-1811) membangun Jalan Raya Pos (*Groote postweg*) yang memanjang dari Anyer sampai Panarukan. Sejak itu jalan darat memiliki arti penting bagi perkembangan mobilitas penduduk di tanah Jawa, terutama di Pantai Utara Jawa Tengah. Pembangunan

72 *Ibid.*, hlm. 2-3.

jalan ini merupakan proyek besar yang berlangsung kurang lebih satu tahun dengan menghabiskan dana, tenaga, dan jiwa manusia yang cukup banyak. Proyek tersebut merupakan usaha Daendels untuk mempertahankan Pulau Jawa dari serangan tentara Inggris. Pembangunan jalan raya tersebut sebenarnya mendapat inspirasi dari pembangunan jalan raya pos masa Imperium Romawi yang terkenal dengan *Cursus Publicus* (Lembaga Perposan) yang mengikatkan Roma dengan daerah-daerah jajahannya dalam satu kesatuan lewat jalan raya. Adapun Daendels berkeinginan di bawah komando Gubernur Jenderal di Batavia wilayah di tanah Jawa dari barat sampai timur dapat dikendalikan lewat jalan raya tersebut. Dengan pembangunan jalan raya tersebut Daendels dapat mengatur pemerintahannya secara langsung dari pusat ke daerah-daerah setelah sarana transportasinya berjalan lancar. Dengan sistem pemerintahan yang langsung, para bupati, sultan, dan pejabat daerah dapat diawasi secara langsung oleh Gubernur Jenderal dengan dibantu oleh para *prefek*.⁷³

Setelah Daendels meninggalkan Jawa pada tahun 1811, Jalan Raya Pantai Utara Jawa tetap menjadi sarana penting. Bahkan pada masa pascakemerdekaan, terutama masa Orde Baru, Jalan Raya Pantura semakin diintensifkan penggunaannya sebagai jaringan transportasi yang penting yang mengintegrasikan wilayah Jawa. Pada masa Orde Baru, pembangunan jalan raya yang sudah dibuat oleh Daendels ini tetap terpelihara dengan baik dan tetap dipertahankan sebagai jalan utama di Pantura Jawa. Pada masa pemerintahan Orde Baru jalan-jalan utama tersebut diteruskan dengan membuat jalan penghubung ke kota-

73 J.M. Nas. "Java and De Groote Posweg..." hlm. 707-725.

kota lain yang ada di pedalaman, sehingga terjalin integrasi yang kuat antara wilayah pantai dan pedalaman Pulau Jawa lewat jalan raya. Jalan-jalan kedua ini sebenarnya bukan merupakan jalan baru, melainkan jalan lama yang sudah digunakan oleh Mataram untuk melakukan integrasi di wilayah kekuasaannya. Pembangunan secara besar-besaran proyek jalan raya pada masa Orde Baru dilakukan pada rentang tahun 1970-an untuk jalan-jalan kelas II dan III guna mendukung proyek Repelita I, II, III yang menyentuh sampai pedesaan.

Jalan raya menjadi penghubung antara jalan-jalan kecil di pedalaman, transportasi sungai, bahkan dengan transportasi laut yang berpusat di pelabuhan-pelabuhan di kota-kota kolonial di Pantai Utara Jawa yang sedang tumbuh. Kota-kota kolonial itu terbagi menjadi kota-kota besar dan kota-kota kecil. Di antara kota-kota besar itu ada yang berkembang menjadi pusat-pusat (*centres*) pertumbuhan, yaitu Kota Semarang, Surabaya, dan Jakarta. Kota-kota besar ini memiliki kaitan (*linkage*) satu dengan yang lain, yang dihubungkan dengan transportasi darat. Dari kota-kota itu kemudian terkait dengan kota-kota kecil dan pedesaan, baik di Pantai Utara Jawa maupun pedalaman dan merupakan wilayah *phery-phery* yang memiliki kaitan dengan daerah pusatnya.

Dalam kacamata geografi transportasi, *linkage* berarti keterkaitan antara satu titik spasial (tempat) dan titik spasial yang lain, misalnya satu kota dihubungkan dengan kota yang lain. Hubungan antartitik tersebut terikat dengan sebuah sistem yang disebut dengan jaringan (*network*).⁷⁴ Sistem transportasi

⁷⁴ Edward J Taaffe, dkk., *Geography of Transportation*, Second Edition. (New Jersey: Prentice Hall Upper Saddle Rivers, 1996), hlm. 196. Berdasarkan kacamata perkembangan

darat lewat jalan raya dapat menghubungkan antartitik spasial, yaitu kota dengan kota yang lain, baik kota besar maupun kota kabupaten, misalnya antara Kudus dan Kota Semarang, Kota Semarang dan Kota Pekalongan, dan sebaliknya. Selain itu, jalan raya juga menghubungkan antara kota kecil dan desa, antara desa dan desa yang lainnya. Hubungan antara tempat tersebut berpengaruh terhadap distribusi produk dari desa ke kota dan sebaliknya. Barang-barang yang datang dari luar dapat masuk hingga wilayah desa melalui kota-kota pelabuhan penting di wilayah Pantai Utara Jawa Tengah, terutama Semarang. Distribusi barang-barang dari kota ke desa dan sebaliknya memengaruhi pola konsumsi dan gaya hidup masyarakat.

Sementara itu, Thee Kian Wie⁷⁵ mengemukakan bahwa keterkaitan (*linkages*), baik antarsektor maupun dalam sektor itu sendiri dapat terjadi melalui beberapa cara, *pertama*, melalui kaitan vertikal yang tercipta karena kerja sama atau hubungan antara perusahaan skala kecil dan skala besar. *Kedua*, melalui kaitan keruangan yang terjadi karena ada kerja sama saling hubungan antara perusahaan yang berlokasi di suatu tempat dan tempat lain. Kaitan keruangan ini dapat terjadi pada skala lokal, nasional, regional, dan dunia.

Menurut proses pertumbuhannya, keterkaitan dapat dibedakan menjadi keterkaitan konsumsi (*consumption linkages*) dan keterkaitan produksi (*production linkages*). Keterkaitan konsumsi adalah kaitan yang terjadi sebagai akibat kenaikan

kota, *linkage* dapat dikaji menurut tiga pendekatan, yaitu *linkage visual*, struktural, dan kolektif. Markus Zahnd, *Perancangan Kota secara Terpadu: Teori Perancangan Kota dan Penerapannya*, (Yogyakarta: Kanisius dan Soegijapranata University Press, 2006).

75 Thee Kian Wie, *Industrialisasi Indonesia: Analisis dan Catatan Kritis*. (Jakarta: Sinar Harapan, 1988).

penghasilan salah satu sektor kemudian menyebabkan muncul atau meningkatnya permintaan produksi di sektor lain. Keterkaitan ini dapat terjadi pada sektor pertanian dan non-pertanian ataupun sebaliknya. Keterkaitan produksi dapat terjadi melalui keterkaitan ke depan (*forward*) dan ke belakang (*backward*). Keterkaitan ke depan dapat terjadi apabila produksi dari satu sektor menjadi pemasok (*supplies*) untuk aktivitas produksi sektor lain. Keterkaitan ke belakang terjadi bila aktivitas produksi di satu sektor menjadi masukan bagi sektor yang lain.

Jalan Raya di Pantai Utara Jawa Tengah apabila dilihat dari modenya termasuk ke dalam kategori moda transportasi pinggiran, di mana jalan-jalan raya yang tersedia pada saat ini mudah diakses karena mampu menghubungkan kota-kota besar yang ada di Jawa Tengah dengan kota-kota lain di Jawa dengan kecepatan yang tinggi. Upaya penghubungan dilakukan dengan menggunakan angkutan massal berupa bus, truk, dan kendaraan pribadi seperti mobil dan sepeda motor. Kota-kota yang dilewati oleh jalan raya tersebut membentuk simpul-simpul pertumbuhan ekonomi. Ada tiga simpul pertumbuhan ekonomi di Pantai Utara Jawa Tengah, yaitu Semarang sebagai simpul utama, Kudus sebagai simpul bagian timur, dan Tegal sebagai simpul bagian barat.

Selain dari aspek ruang, jalan raya harus dipahami dari aspek manusia yang memanfaatkan jalan raya tersebut. Manusia yang terkait dengan pemanfaatan jalan raya dapat diklasifikasikan menjadi pelintas jalan raya, pengatur jalan raya, dan penyedia fasilitas pengguna jalan raya. Pelintas jalan raya adalah mereka yang memanfaatkan jalan raya untuk kepentingan transportasi

antara lain terdiri atas pengemudi, kernet, kondektur, dan pejalan kaki. Pengatur jalan raya terdiri atas pengatur resmi, yaitu dari pihak pemerintah (polisi, Petugas Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya atau DLLAJR) dan pengatur tidak resmi, yaitu para preman jalan raya. Penyedia jasa jalan raya meliputi penjual bensin (pompa bensin resmi maupun eceran), jasa makanan (restoran, warung, pedagang asongan), jasa hiburan (panti pijat, pelacuran), dan jasa bantuan jalan raya.

Kehadiran manusia pengguna jalan raya melahirkan kebudayaan tersendiri yang disebut sebagai kebudayaan jalan raya. Budaya dimaknai sebagai nilai-nilai, tradisi, kebiasaan, dan simbol-simbol yang menjadi ciri khas pola perilaku pengguna jalan raya.⁷⁶

Kebudayaan merupakan suatu pola (*pattern*) kehidupan dari suatu masyarakat, kegiatan, dan pengaturan material dan sosial yang berulang secara teratur yang menjadi ciri khas suatu kelompok tertentu. Dalam hal ini, kebudayaan merupakan isi bagian dalam dari benda-benda dan peristiwa yang bisa diamati. Kebudayaan juga merupakan sistem pengetahuan dan kepercayaan yang digunakan sebagai pedoman dalam mengatur pengalaman dan persepsi mereka, menentukan tindakan, dan memilih alternatif yang ada.⁷⁷ Manusia yang melewati Jalan Raya Pantura memiliki pola perilaku yang harus mereka taati sebagai

76 Ralph Linton memberikan definisi kebudayaan sebagai keseluruhan pengetahuan, sikap, dan pola perilaku yang merupakan kebiasaan yang dimiliki dan diwariskan oleh anggota suatu masyarakat. Lihat Ralph Linton, "Acculturation", dalam Ralph Linton (ed.), *Acculturation in Seven American Indian Tribes*, (Gloucester, Mass: Peter Smith, 1940).

77 Roger, M. Keesing, *Antropologi Budaya, Suatu Perspektif Kontemporer*, (Jakarta: Airangga, 1989).

produk dari aturan, kebiasaan, dan tradisi yang telah berkembang lama dalam dunia Jalan Pantura tersebut.

Jalan raya juga melahirkan simbol-simbol yang menandakan identitasnya. Simbol-simbol itu dapat berupa bangunan, tata ruang, perilaku pengatur dan pelintas jalan, situasi jalan, dan lain sebagainya.⁷⁸ Simbol-simbol Jalan Raya Pantura akan berbeda dengan simbol-simbol di jalur lain.

Budaya jalan raya terbangun dari interelasi antara situasi ruang, manusia yang menggunakan, dan pengalaman sejarah. Situasi ruang jalan yang berkembang tidak sepadan dengan perkembangan pengguna jalan, melahirkan perilaku sosial yang tidak selalu sesuai dengan aturan formal berlalu lintas. Pola perilaku tersebut akan berulang dalam jangka waktu panjang sejalan dengan pengalaman sejarah manusia pengguna jalan raya tersebut.

Hadirnya jalan raya telah melahirkan budaya patologis. Budaya ini tercermin dari adanya pelanggaran lalu lintas, pelacuran, preman jalanan, dan korupsi oleh pejabat pengatur lalu lintas jalan raya. Secara formal budaya ini tidak dibenarkan oleh undang-undang dan peraturan resmi, namun hal itu telah berkembang menjadi tradisi yang berkembang dalam “Dunia Jalan Raya Pantura”.⁷⁹

Dalam perspektif perubahan sosial, kajian jalan raya dapat dilakukan dengan analisis perbandingan, yaitu perbandingan

78 Kajian tentang budaya jalan raya sebagai sebuah simbol, misalnya dilakukan oleh Narelle Barrows, dkk, “Aurora Avenue: Highway Culture in Transition”, *Paper Laporan Penelitian*, Giorgia Aiello, CHID 270, 25 Maret 2006, Koleksi Library Nu.

79 Tim Penerbit Kompas, *Ekpedisi Anjer Panarukan...*, hlm. 335-337.

tempat dan waktu. Perbandingan tempat dilakukan dengan cara membuat taksonomi antara satu tempat dan tempat lain. Perbandingan waktu dilakukan dengan analisis serial waktu (*time series*) perjalanan jalan raya dari masa lalu hingga sekarang.⁸⁰

80 Robert A. Nisbet, *Social Change and History: Aspect of Western Theory of Development*, (New York: Oxford University Press, 1969), hlm. 196.



SISTEM TRANSPORTASI DI PESISIR UTARA JAWA TENGAH



Istilah Pantai Utara Jawa Tengah untuk pertama kali muncul dalam Majalah *Indie* dengan judul “Een en Ander Over het Verkeerwezen in Noord-Midden Java” (“Satu dan Lain Hal tentang Pengangkutan di Pantai Utara Jawa Tengah”) yang terbit pada April 1923 s/d April 1924. Artikel itu dengan runtut menyajikan bahwa jalur transportasi Pantai Utara Jawa Tengah yang berkembang pada abad XX merupakan kelanjutan dari jalur transportasi pada masa-masa sebelumnya dengan perubahan arus utama transportasi darat dari jalan raya menjadi kereta api.¹ Jalan raya itu semula merupakan bagian dari jalan raya di pesisir utara Jawa yang merupakan bagian wilayah Kerajaan Mataram Islam. Sebutan “Pesisir” berasal dari orang pedalaman yang mengacu pada wilayah di luar daerah pedalaman tersebut. Lombard mengemukakan bahwa “Pesisir” mengacu pada bagian dari daerah pantai mulai dari Cirebon di sebelah barat hingga Surabaya di sebelah timur.² Konsep pesisir seperti ini mengacu

-
- 1 *Indie: Geillustreerd Weekblad voor Nederland en Kolonieën*, Zevende Jaargang, April 1923-April 1924, Haarlem: Cliches en Druk van Joh. Enshede en Zonen, hlm. 280-284.
 - 2 Denys Lombard, *Nusa Jawa Silang Dunia: Batas-Batas Pembaratan* (1), (Jakarta: Gramedia, 2000), hlm. 37.

pada pembagian wilayah pada masa kejayaan Kerajaan Mataram Islam, terutama pada masa Sultan Agung Hanyakra Kusuma. Sebutan “pesisir” ini muncul kembali pada awal abad XX untuk nama terbitan berkala milik Organisasi Pergerakan Nasional, *Insulinde*. Nama terbitan itu adalah *Pesisir Oetara*, tetapi isinya lebih terkait dengan pergerakan politik dan tidak terkait dengan jalan raya Pantai Utara Jawa Tengah.³

Jalan raya pesisir hingga Jalan Raya Pantura merupakan sarana mobilitas orang dan barang. Pada masa Mataram, jalan raya pesisir berfungsi untuk kepentingan konsolidasi kekuasaan antara wilayah pedalaman dan pesisir. Konsolidasi menyangkut hubungan antara pesisir dan pedalaman, serta dengan pelabuhan, yaitu Tegal dan Demak. Jalan raya pesisir juga sebagai media penghubung untuk diplomasi antara Mataram dan utusan luar negeri, seperti utusan VOC. Jalan raya pesisir terhubung dengan Jalan Raya Pos sejak 1808 yang berfungsi selain untuk mobilisasi militer juga untuk angkutan hasil perkebunan. Sejak tahun 1930, Jalan Raya Pantura Jawa Tengah mengalami peningkatan fungsi sebagai sarana mobilitas orang dan barang karena berkembangnya angkutan publik berupa otomobil.

A. Jalan Raya di Pesisir Utara Jawa Tengah

Secara geografis, pesisir utara Jawa Tengah merupakan wilayah yang membentang di sepanjang Pantai Utara Jawa dari Brebes di bagian barat hingga Rembang di bagian timur. Di antara wilayah tersebut terdapat sejumlah wilayah penting dalam perkembangan sejarah Nusantara (Jawa), yaitu dari barat, Pekalongan, Kendal,

3 *Insulinde*, Tahun I, No. 13, Tahun 1918, Cirebon, Koleksi KITLV.

Semarang, Demak, Kudus, Jepara, dan Pati. Sampai dengan abad XV dan XVI, wilayah-wilayah tersebut masih menjadi wilayah yang memiliki otonomi wilayah dan ekonomi secara terpisah-pisah, tetapi sejak abad XVII, pada masa Sultan Agung, disatukan menjadi satu kekuasaan Mataram dan dikenal dengan nama daerah “Pesisir”.

Konsep “Pesisir” muncul dalam konsep geografi politik dan budaya Kerajaan Mataram yang membagi wilayah menjadi empat lingkaran konsentris, yaitu: *Kuthagara*, *Negara Agung*, *Mancanegara*, dan *Pesisir*. Struktur paling dalam adalah wilayah *Kuthagara*, kemudian diikuti dengan wilayah *Negara Agung*, *Mancanegara*, dan akhirnya *Pesisir*.⁴ *Kuthagara* berasal dari kata “kota” dan “negara” mengacu pada wilayah tempat tinggal raja, tempat organisasi pemerintahan dikendalikan. *Negara Agung* adalah wilayah lingkaran kedua, tempat kekuasaan raja yang sangat kuat dan tempat tanah gaji para pejabat kerajaan berada. *Mancanegara* merupakan daerah lingkaran ketiga yang secara kekuasaan berada di tangan para bupati—wakil raja di daerah-daerah tersebut.⁵ Di luar wilayah itu dikenal dengan wilayah pesisir. Dalam pembagian wilayah tersebut, pesisir mengacu pada daerah terluar dari Kerajaan Mataram. Lokasinya di Pantai Utara Jawa bagian tengah yang pada tahun 1930 masuk ke dalam Provinsi Jawa Tengah.

4 Radjiman, “Sistem Apanage dan Lungguh dalam Pola Penguasaan, Pemilikan, dan Penggunaan Tanah secara Tradisional di Praja Kejawan serta Pengaruhnya bagi Kehidupan Ekonomi Masyarakat di Masa Kolonial”, *Laporan Penelitian Mandiri*, (Fakultas Sastra Universitas Sebelas Maret Surakarta, 1995), hlm. 56. Lihat pula Serat Wadu Adji, 1895, Sala Radya Pustaka No. 270/D. hlm. 164-177.

5 Soemarsaid Moertono, *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau: Studi tentang Mataram II, Abad XVI sampai Abad XIX*, (Jakarta: Yayasan Obor, 1985), hlm. 130-138.

Daerah pesisir dibagi menjadi dua, yakni *Pesisir Wetan* (pantai sisi timur) dan *Pesisir Kilen* (pantai sisi barat). *Pesisir Wetan* meliputi 15 wilayah dari Jepara ke arah timur hingga Surabaya. Sementara pesisir barat meliputi wilayah dari Demak ke arah barat hingga Brebes. Tiap-tiap wilayah di pesisir ditempatkan wakil Kerajaan Mataram diikuti dengan luas tanah dalam ukuran tertentu yang menjadi wilayah kekuasaannya. Wilayah *Pesisir Wetan* mencakup tanah seluas 61.280 *karya*, sementara *Pesisir Kilen* mencakup tanah seluas 30.550 *karya*.⁶

Konsep pesisir dimaknai sebagai bagian daerah yang ditaklukkan Mataram, terutama sejak Pemerintahan Sultan Agung melakukan ekspansi ke wilayah Pantai Utara Jawa. Hubungan Pesisir dan Mataram bukanlah hubungan spiritual pinggiran-pusat, sebagaimana dikemukakan oleh para ahli sebelumnya, seperti Anderson dan Geertz. Hubungan pinggiran-pusat adalah hubungan keterikatan antara daerah yang ditaklukkan dan penguasa penakluk yang sifatnya rasional. Dalam hal ini Mataram berusaha untuk mengontrol wilayah pesisir dengan berbagai cara. Menempatkan orang yang dipercaya untuk berkuasa di wilayah ini sebagai salah satu strateginya. Selain itu juga kunjungan wajib pada hari-hari *pisowanan* merupakan cara untuk mengontrol kesetiaan wilayah Pesisir tersebut. Kunjungan utusan kerajaan ke wilayah Pesisir juga merupakan bagian dari kontrol Mataram terhadap wilayah yang menurut pandangan orang pedalaman sebagai pesisir.⁷ Dalam proses pengawasan ini sarana transportasi darat berupa jalan raya yang menghubungkan Mataram dengan pesisir diperlukan.

6 *Ibid.*, hlm. 51-56.

7 Luc Nactegaal, *Riding The Dutch Tiger: the Dutch East Indies Company and the North-east of Java 1680-1743*, (Leiden: KITLV Press, 1996).

Nactegaal menegaskan bahwa berdasarkan sumber-sumber yang tersedia, membuktikan masyarakat Pesisir bukan dibentuk dari istana Mataram. Gambaran bahwa Istana Mataram sebagai pusat dan pesisir sebagai pinggiran (*periphery*) sangat subjektif. Kebanyakan penduduk Pantai Utara Jawa menyadari bahwa Mataram yang menguasai wilayahnya dilakukan dengan cara kekerasan.⁸

Wilayah Pesisir menurut Nactegaal bukan merupakan kesatuan wilayah yang seragam. Wilayah ini dikuasai oleh penguasa-penguasa pesisir yang memiliki kekuasaan tiap regional dengan identitas sosial budaya sendiri. Dengan demikian, masing-masing wilayah, seperti Cirebon, Tegal, Semarang, Kudus, Jepara, Pati, Tuban, dan Surabaya, memiliki pola sosial budayanya sendiri, terpisah antara satu dan yang lain. Mereka sama-sama berada di bawah taklukan Kerajaan Mataram. Meskipun demikian, ada kesamaan dalam hal tradisi keagamaan, yakni keislaman yang lebih puritan.

Sebelum penaklukan Mataram, daerah-daerah tersebut merupakan kekuatan ekonomi dan politik yang mandiri. Oleh karena posisinya di wilayah pantai, maka mereka menjadi pintu gerbang yang menghubungkan perdagangan dari luar Pulau Jawa dengan pedalaman Jawa. Di daerah tersebut berkembang ekonomi maritim yang berorientasi ke luar, bukan ke pedalaman. Akan tetapi, setelah ditaklukkan oleh Sultan Agung, orientasi ekonomi mereka menjadi lebih terbatas karena hubungan antarbangsa harus dipegang dengan izin Kerajaan Mataram, atau sebagai perwakilan Mataram.⁹

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

Daerah pesisir tersebut secara bertahap jatuh ke tangan VOC sebagai imbalan atas bantuannya kepada raja-raja Mataram sepeninggal Sultan Agung, yakni sejak Amangkurat II dalam menghadapi pemberontakan-pemberontakan. Pesisir utara dari Jepara hingga Tegal diserahkan kepada VOC sebagai hadiah bantuan VOC dalam menumpas Pemberontakan Pacina pada tahun 1741.¹⁰ Sementara itu, Pesisir Timur diserahkan kembali kepada VOC setelah membantu pemberontakan Trunajaya sejak tahun 1677, sehingga semua wilayah Pesisir Jawa berada di bawah kekuasaan VOC.¹¹ Setelah ditaklukkan VOC, daerah-daerah yang oleh Mataram disebut Pesisir Barat dan Timur Jawa disebut Pantai Timur Laut Jawa (*Java's Northeast Coast*). Daerahnya membentang dari Losari hingga Surabaya dan sekitarnya.¹² Di wilayah Pesisir Utara milik Mataram yang kemudian dikuasai VOC ini, terdapat lalu lintas jalan raya yang di kemudian hari dikenal sebagai Jalan Raya Pantai Utara atau sering disingkat *Pantura*. Jalan raya ini menjadi sarana transportasi darat utama hingga akhir abad XIX di Jawa. Akan tetapi, sejak akhir abad itu transportasi darat mendapat saingan baru, yaitu kereta api.

Jalan Raya Pantai Utara Jawa adalah jalan raya terpenting di wilayah Jawa bagian tengah, yang kemudian sejak tahun 1930-an dikenal sebagai Jawa Tengah. Pentingnya jalan raya bagian tengah ini dibahas secara khusus dalam sebuah artikel di jurnal *Indie* dengan judul secara tegas mengacu pada wilayah ini, yaitu

10 Robert van Niel, *Java's Northeast Coast: A Study in Colonial Encroachment and Dominance*, (CNWS Publications), hlm. 5.

11 Kwee Hui Kian, *The Political Economy of Java's Northeast Coast c. 1740-1800: Elite Synergy*, (Leiden-Boston, Brill: 2006), hlm. 40-42.

12 Van Niel, *Java's Northeast Coast...*, hlm. 5.

“Een en Ander over het verkeerwezen in Noord-Midden Java”.¹³ Dalam tulisan itu dijelaskan bahwa pembuatan jalan di wilayah Jawa Tengah bagian utara sudah terjadi sejak masa lalu, termasuk masa Kerajaan Mataram di bawah Sultan Agung. Hal itu terlihat dari laporan De Haan yang melakukan perjalanan pada tahun 1622 dari Tegal ke ibukota Mataram melalui beberapa tempat di Pantai Utara Jawa Tengah.¹⁴ Diceritakan bahwa dia berangkat dari Batavia menuju Tegal menggunakan jalur laut. Sementara itu perjalanan dari Tegal menuju Mataram menggunakan jalur darat, menggunakan armada kuda. Dalam laporan itu disebutkan nama-nama tempat yang dilalui untuk menuju ibukota Mataram di Kerta, yaitu: Pemalang, Wiradesa, Pekalongan, Batang, Subah, dan Magelang.

Berdasarkan laporan ini, maka wilayah terakhir di Pantura yang dilewati adalah Subah, suatu wilayah di sebelah barat Gringsing tempat turunan tajam yang dalam tradisi lisan masyarakat setempat dikenal sebagai *Plelen*. Jalan yang dilalui dari Tegal hingga Pemalang merupakan jalan-jalan yang indah dan dilingkupi hutan. Sementara itu, jalan-jalan dari Batang ke Subah juga kelihatan indah, dibangun melintasi sungai dan rawa-rawa yang menggunakan jembatan berbahan dasar balok kayu dan anyaman bambu. Di atas jembatan diberikan peneduh dengan menggunakan atap berbahan dasar ilalang.¹⁵ Jalan

13 *Indie: Geillustreerd Weekblaad voor Nederland en Koloniën*, Zevende Jaargang, April 1923-April 1924, (Haarlem: Cliches en Druk van Joh. Enshede en Zonen), hlm. 280-284.

14 *Ibid*. Lihat juga J.K.J. de Jonge en M.L. van Deventer *de Opkomst van het Nederlandsch Gezag in Oost Indie*, iv de, hlm. 293; deel V, hlm. 31. “Extract uit Journael van ‘t gepasserde op de reyse naar den Mataram , beginnende den 24 Mei 1623 gehouden der De Haan”.

15 Jhr. J. K. J. de Jonge en M. L. van Deventer, *De Opkomst van het Nederlandsen Gezag in Oost-Indië*, Jilid IV hlm. 293 dan Jilid V, hlm. 31; Lihat juga P. M. van Milaan.

Tegal—Mataram melalui Subah ke arah selatan ini merupakan jalan paling terkenal pada waktu itu.

Sesungguhnya ada sejumlah jalan penting yang menghubungkan antara ibukota Mataram dan wilayah Pantai Utara Jawa. *Pertama*, jalan yang menghubungkan ibukota kerajaan itu ke arah utara, Semarang. Jalan ini merupakan jalan yang paling mudah dan pendek melalui pintu gerbang Tadie. Jalan ini paling sering dilewati, termasuk rakyat kebanyakan. *Kedua*, jalan ke arah barat yang menghubungkan Mataram dengan sejumlah wilayah atas dan berakhir di Tegal. Jalan itu sangat sulit dan pintu gerbang utama jalan ini bernama Tourajan. *Ketiga*, jalan ke arah Timur dan berakhir di Blambangan, dan memiliki jalan simpang ke arah (menuju) Gresik dan Jortan. Pintu gerbang atau jalan keluar jalan ini bernama Bongor,¹⁶ mengacu pada nama sungai terbesar di seluruh pulau, yang bermuara ke laut di daerah Gresik.¹⁷

Di luar jalur utama Mataram tersebut masih ada jalur penting lain yang menghubungkan antara Batavia sampai Semarang. Rute ini merupakan jalan sepanjang Pantai Utara Pulau Jawa. Pada awalnya jalan sepanjang pantai ini merupakan wilayah Susuhunan. Berdasarkan perjanjian 11 November 1743 yang dibuat bersama Susuhunan, pada Pasal 9 Sub 30 kepada Kompeni, dengan pengecualian kabupaten-kabupaten pantai dan daerah seluas 600 *roede* diserahkan daerah sepanjang pantai laut

Beschouwingen over het 17e eeuwse Mataramse wegennet, *Sociaal Geographische Mededeelingen* 1942 No. 4, hlm. 218-219.

16 Sebutan Bongor adalah nama pintu keluar dari Bengawan Solo melewati anak sungai yang dikenal oleh masyarakat dengan sebutan Lamong. Bongor sendiri sekarang sudah tidak dikenal dan yang ada sekarang sebutan tentang Bungur yang merupakan nama sebuah terminal di Surabaya.

17 *Indie: Geillustreerd Weekblad voor Nederland*. Lihat juga Schriecke, *Indonesian Sociological Studies* (Part Two), (The Hague dan Bandung: W. Van Hoeve Ltd, 1957).

dan sepanjang seluruh muara sungai-sungai yang bermuara ke laut yang mengelilingi seluruh Jawa.¹⁸

Jalan di pesisir utara Mataram memiliki peran utama dalam mobilisasi orang. Jalan tersebut menjadi penghubung antara wilayah pedalaman dan pelabuhan. Pelabuhan terpenting waktu itu adalah Pelabuhan Tegal, Semarang, dan Jepara. Kerajaan Mataram yang berada di daerah pedalaman Pulau Jawa mengontrol wilayah pesisir itu dengan kuatnya, sehingga jalan pesisir menjadi sarana penting yang menghubungkan antara pusat kerajaan dan daerah pelabuhan.

Fungsi jalan pesisir pedalaman antara lain untuk sarana transportasi dan komunikasi antara penguasa pesisir dan penguasa Mataram, mobilisasi tentara, dan menghubungkan tamu-tamu dari luar negeri. Sejumlah sumber menyebutkan bahwa orang-orang Belanda yang hendak menemui penguasa Mataram harus melalui Pelabuhan Tegal atau Semarang, kemudian melalui jalan darat di pesisir utara Jawa Tengah.

Fungsi jalan sebagai konsolidasi kekuasaan antara daerah Pesisir dan Mataram cukup jelas. Tradisi menghadap raja [ke] Mataram setiap tahun atau saat diperlukan memerlukan jalan darat dari Pesisir ke Pedalaman. Demikian pula jalan darat digunakan sarana untuk mengerahkan pasukan jika penguasa bawahan menunjukkan tanda-tanda pemberontakan. Pada masa Senopati,

¹⁸ P. W. Filet, *De verhouding der Vorsten op Java tot de Ned. Ind. Regeering*, 1895, hlm. 67, *Corpus Diplomaticum V*, hlm. 365; Ir. L.V. Joekes 'Het gedeelte Batang-Weleri van den Grooten Postweg op Java, met een kaartje', 1943-1946, met aantekeningen en correspondentie. Verschenen in *Bijdragen van het KITLV*, 104, 1946, 2 en 3. Anggapan ini mematahkan pendapat bahwa bukan 6000 roede seperti yang disebutkan Dr. H.T. Colenbrander dalam bukunya *Koloniale Geschiedenis*, jilid II, hlm. 195.

terjadi pemberontakan Pangeran Puger di Demak (1602-1605). Untuk menaklukkan wilayah ini, Mataram mengirim pasukan dari Mataram menuju Demak dengan 10.000 prajurit. Pangeran Puger menyiapkan hanya 5.000 prajurit.¹⁹ Pada masa Sultan Agung, di daerah Pesisir Utara diangkat Tumenggung Bahu Rekso sebagai Bupati Kendal sekaligus Gubernur Pesisir Utara bagian Barat. Bahu Rekso dipercaya membangun diplomasi dengan VOC yang berada di Jepara. Untuk kepentingan membangun loji, VOC meminta bantuan Bahu Rekso menyediakan batu bata.²⁰

Jalan Raya Pesisir menjadi sarana diplomasi antara orang Belanda dan Mataram, terlihat dari cerita perjalanan Hendrick de Haen. Pada tahun 1623 ia menjadi duta VOC ke Mataram. Untuk menuju ke Karta, ia turun di Pelabuhan Tegal. Perjalanan dari Tegal ke Karta melalui jalan pesisir dengan menggunakan kuda. Dengan demikian, pada saat itu jalan raya pesisir menjadi penghubung antara wilayah pelabuhan dan pedalaman; pusat Keraton Mataram di Karta (Yogyakarta).²¹ Utusan Belanda berikutnya, Jan Vos, pada tanggal 26 Agustus tahun 1624, tiba di Pelabuhan Demak, salah satu pelabuhan milik Mataram. Dari Demak pada tanggal 19 September, utusan ini berangkat ke Mataram dengan menggunakan kuda Arab.²² Peta Jalan Pesisir Utara Masa Kerajaan Mataram dapat dilihat dalam lampiran 1.

19 H.J. De Graaf, *Puncak Kekuasaan Mataram, Politik Ekspansi Sultan Agung*, (Jakarta: Grafiti Pers, 1990). hlm. 4-5.

20 Schriecke, *Indonesian Sociological Studies...*, hlm. 1900.

21 De Graaf, *Puncak Kekuasaan Mataram...*, hlm. 75.

22 *Ibid.*, hlm. 76.

B. Jalan Pantura Jawa Tengah menjadi Bagian dari Jalan Raya Pos di Jawa

Jalan Pantai Utara Jawa Tengah yang sudah ada pada masa Kerajaan Mataram dan berlanjut hingga masa VOC tersebut mengalami revitalisasi pada masa Pemerintahan Gubernur Jenderal Herman Daendels. Jalan raya lintas Jawa ini dibangun pada tahun 1808 yang melintas jalan trans-Jawa dari Anyer hingga Panarukan. Jalan raya (Pos) ini tidak identik dengan Jalan Raya Pantai Utara Jawa atau Pantura yang selama ini dikonsepsikan orang kebanyakan. Sebagian jalan raya melalui jalur tengah Jawa Barat, yakni jalur Bogor, Bandung, Sumedang, Karangsamboeng menuju wilayah Pantai Utara Jawa, yakni Cirebon. Jalur Cirebon–Surabaya hampir semua memanfaatkan jalur pantai utara yang sudah ada dan telah dikembangkan sejak zaman Mataram hingga VOC.

Pembangunan Jalan Raya Pos Daendels, baik di Priangan maupun di wilayah Pantai Utara Jawa, sebenarnya menggunakan prinsip ekonomis karena tidak membangun jalan yang benar-benar baru, tetapi sebagian besar merupakan jalan-jalan yang sudah ada sebelumnya. Pembangunan tersebut dimungkinkan karena ia menginginkan transportasi produk pertanian dan mobilisasi pasukan tentaranya dapat dilakukan secara cepat.²³

Sumber penting untuk menjelaskan tentang kebijakan Daendels dalam pembangunan jalan raya adalah *besluit* yang dikeluarkan pada tanggal 5 Mei 1808 yang dimuat dalam karya

²³ Imam Gunarto, *Infrastruktur Ekonomi Abad XIX: Pembangunan Jalan Raya Daendels sebagai Media Integrasi Ekonomi di Wilayah Priangan*, (Jakarta: Limas, 2012), lihat juga J. Nas dan Pratiwo, hlm. 709.

Van den Chijs, *Nederlandsch Indie Plakaatboek, Viertiende deel 1804-1808*.²⁴ Dalam buku tersebut terdapat sejumlah keputusan yang terkait dengan pembangunan jalan raya.

Daendels akan memperluas jalan raya yang ada maupun membuat yang baru dengan lebar 7,5 meter dengan dibatasi lapisan batu yang memadai pada kedua sisinya, supaya jalan tersebut tidak terkikis air yang mengalir sehingga pada suatu saat juga dapat digunakan oleh angkutan dengan menggunakan kereta kuda dan gerobak.

Jalan yang dibuat oleh Daendels ini selain memiliki lebar 7,5 meter, setiap 1506,9 meter diberi tanda berupa *paal*/tonggak dari batu yang fungsinya, selain sebagai tanda panjang jalan, juga sebagai tanda untuk merawat dan memperbaiki jalan oleh distrik dan penduduk. Pada sisi kiri dan kanan jalan raya tersebut juga dibuat selokan yang berfungsi sebagai saluran air, sehingga air tidak menggenang di jalan raya. Permukaan jalan yang dahulu berupa rumput atau tanah kemudian diubah menjadi kerikil sehingga perjalanan dari Batavia ke Surabaya dapat ditempuh hanya dalam waktu lima hari saja.²⁵

Pada tanggal 5 Mei 1808, ditentukan bahwa jalan raya yang akan dibangun pada tahun itu dari Buitenzorg sampai Karangsamboeng melewati Tjipanas, Tjiandjoer, Bandung, Pracca-Moentjang, dan Sumedang, yang jalan-jalan itu di semua tempat yang dilewati akan dibutuhkan (izin) tanah selebar 2 *Roeden Rynland*²⁶ dan akan diratakan kedua sisinya dengan

24 Van den Chijs, *Nederlandsch Indie Plakaatboek, Viertiende deel 1804-1808*, (Batavia: Landsdrukkerij, 1895), hlm. 699-702.

25 Pasal 2 dari Besluit yang dimuat dalam Van den Chijs, *ibid*.

26 Satu roede Rynland = 3,767 Meter.

menggalinya dan kemudian galian itu dijadikan saluran air agar jalan yang nanti dibuat tidak tergenang air dan tetap bisa dilewati pada musim penghujan. Setiap kuli yang berasal dari Jacatra dan wilayah Kabupaten Priangan yang bekerja untuk pembangunan jalan tersebut setiap hari secara cuma-cuma memperoleh 1,25 pond beras dan 5 pond garam per bulan. Setiap kuli yang berasal dari wilayah Kerajaan Cirebon akan menerima upah uang sebesar 3 ringgit uang perak per bulan dan 3 gantang beras.²⁷

Pembangunan jalan raya dari Buitenzorg ke Karangsamboeng oleh Daendels tidak melewati jalur Pantai Utara Jawa Barat yang lebih pendek disebabkan karena beberapa alasan. *Pertama*, kondisi keamanan di wilayah Indramayu, yaitu pemberontakan yang dilakukan oleh Bagus Rangin yang sejak masa VOC hingga Hindia Belanda belum dapat diatasi. *Kedua*, pembangunan jalan tidak akan mengganggu daerah penghasil pertanian khususnya padi yang dapat mengganggu kesejahteraan penduduk. *Ketiga*, jalan itu melewati daerah-daerah yang dekat dengan penghasil kopi sehingga pembangunan jalan tersebut lebih bermanfaat. *Keempat*, pembangunan jalan tersebut menggunakan tenaga kerja dari Cirebon dan Ciamis.²⁸

Salah satu alasan terpenting pembangunan jalan raya itu adalah karena alasan ekonomi, yaitu mengangkut produk pertanian terutama kopi di wilayah Priangan. Pembangunan jalur tersebut dilakukan juga karena pelabuhan Batavia dikuasai oleh Inggris, sehingga Daendels mencari pelabuhan alternatif untuk tanaman perkebunan tersebut, yaitu Cirebon dan Tegal

²⁷ Satu gantang = 7,72 Kg.

²⁸ Gunarto, *Infrastruktur Ekonomi Abad XIX...*, hlm. 95.

tanpa melewati Batavia karena di sekitar Karawang terdapat gangguan keamanan yang dilakukan oleh Bagus Rangin. Dibukanya jalur tersebut membawa perubahan ekonomi dan komunikasi penduduk di wilayah yang dilewati. Perubahan tersebut menyangkut kemudahan dalam sistem transportasi jalan raya sehingga barang-barang hasil pertanian dan perkebunan bisa diangkut melewati jalur tersebut dengan berbagai sarana alat angkut dengan jumlah yang lebih banyak. Beragam sarana transportasi tersebut di antaranya adalah pedati, gerobak sapi, kereta kuda, dan lain sebagainya.²⁹

Berdasarkan penelitian dan informasi yang dilakukan oleh Direktur Keuangan H.W Ijsseldijk, produksi kopi yang sangat besar di wilayah Priangan dan sangat laku di pasaran ekspor membutuhkan pengangkutan menuju pelabuhan. Alasan itulah yang akhirnya mendorong Gubernur Jenderal Daendels untuk sesegera mungkin membangun jalan raya antara Buitenzorg menuju Karangsamboeng di wilayah Residensi Cirebon. Untuk merealisasikannya, Daendels memerintahkan Kolonel von Lutzow, komandan pasukan Zeni, untuk melakukan penelitian dan pemetaan wilayah untuk pembangunan jalan raya yang dianggap tidak berat dari segi geologi dan orografi, yakni dari Buitenzorg ke arah timur menuju kota Cirebon. Pelabuhan Cirebon dijadikan sebagai pelabuhan pengeksport kopi dari tanah Priangan dengan pertimbangan pelabuhan tersebut cukup besar dan tidak begitu padat seperti halnya pelabuhan di Batavia. Selain itu, pelabuhan Cirebon dan wilayah Pesisir Utara Jawa dianggap lebih aman dari perompak-perompak di lautan. Dalam menunjang rencana besar

29 Djoko Marihandono, dkk., *Kebijakan Politik dan Ekonomi: Rezim Napoleon Bonaparte di Jawa 1806-1811*, (Bandung: Lubuk Agung, 2010), hlm. 113-122.

tersebut, direktur keuangan menyediakan dana sebanyak 30 ribu ringgit dengan menggunakan tenaga upah.³⁰

Setelah pembangunan jalan tersebut sampai di wilayah Karangsamboeng yang merupakan wilayah Kesultanan Cirebon, diperlukan negosiasi terlebih dahulu untuk membebaskannya dan keuangan tidak cukup untuk membayar upah pekerja jalan serta perbaikan jalan tersebut. Setelah negosiasi dengan Sultan Cirebon berhasil, maka pembangunan jalan raya dilanjutkan sampai ke Losari. Karena kendala kesulitan dana, Daendels mengumpulkan semua penguasa termasuk para bupati yang berada di wilayah Jawa Tengah dan Jawa Timur pada tanggal 25 Mei 1808 di rumah dinas Residen Semarang di Jalan Bojong untuk meneruskan rencana pembangunan jalan raya dari Cirebon hingga Surabaya. Kesulitan yang dialami tersebut membuat negara memberikan hak penuh pembangunan Jalan Raya Pos tersebut kepada penguasa pribumi dengan menggunakan tenaga kerja wajib (*heerendiesten*). Alasan Daendels melanjutkan meneruskan pekerjaan jalan raya melewati Pantai Utara Jawa Tengah karena merupakan tanah pemerintah, bukan penguasa di *Vorstenlanden*. Pembangunan jalan raya antara Cirebon dan Surabaya tersebut dijalankan dengan kerja wajib kecuali di wilayah *prefectuur*³¹ Pekalongan, yaitu daerah Gunung Padang di mana pekerja menghadapi kondisi tanah yang berbatu dan terjal sehingga membutuhkan dana untuk memberikan upah tambahan kepada pekerja.³²

30 *Ibid.*, hlm. 113-116.

31 *Prefectuur* = wilayah setara Karesidenan yang dipimpin oleh seorang *prefec*. *Prefec* merupakan jabatan setingkat residen masa pemerintahan Daendels. Di wilayah Jawa bagian tengah antara lain *prefec* Pekalongan, Semarang, dan Rembang. *Prefec* Rembang merupakan penggabungan antara karesidenan Pati, Juwono, kabupaten Cengkak Sewu, dan Longgong pada tanggal 27 Mei 1808. *Ibid.*, hlm. 118, dan lihat juga Mr. J. A. van der Chjis, *Nederlandsch Indisch Plakaatboek*, jilid 4, hlm. 706.

32 Gubernur Jenderal Daendels tidak melepaskan proyek pekerjaan jalan dari Cirebon

Pada tanggal 8 Mei 1808, Residen Cirebon diperintahkan untuk membangun jalan raya (dari jalan yang sudah ada) dari Karangsamboeng melewati Cirebon sampai Wirosari, sehingga dapat dilewati berbagai jenis alat transportasi (kendaraan) dari dua arah. Oleh karena itu, lebar jalan harus sama dengan jalan dari Buitenzorg ke Karangsamboeng tersebut di atas.

Pada tanggal 22 Mei 1808, perintah yang sama diberikan kepada Residen Pekalongan, yaitu jalan raya yang melintas dari arah Timur ke Barat. Dari informasi yang ditulis Daendels kepada Pemerintah Tinggi (pusat) pada tanggal 15 Agustus 1809, sesudah perjalanannya dari Buitenzorg ke Surabaya, bahwa jalan raya yang dikenal dengan nama *Groote Postweg van Daendels* (Jalan Raya Daendels) untuk sebagian besar merupakan perbaikan (pengembangan) jalan-jalan yang sudah ada.³³

Pada tanggal 27 Mei 1808, Daendels memberikan perintah kepada Residen Pekalongan untuk memperbaiki jalan yang melintasi karesidenan itu, yang bunyinya sebagai berikut.

... diputuskan memerintahkan Residen Pekalongan dengan tugas untuk membangun (memperbaiki) jalan-jalan besar dari arah timur sampai barat batas akhir karesidenan itu sehingga dalam dua musim (kemarau dan hujan) dapat digunakan (dilalui) berbagai alat transportasi, demikian juga untuk jalan-jalan di semua tempat, yang hanya sulit dilewati (sempit), harus diperluas sedemikian rupa menjadi *2 roede Rhijnlandsch* ($2 \times 3,767 \text{ M} = 7,53 \text{ M}$), pada kedua

sampai Surabaya tersebut kepada para bupati yang berada di wilayah Pantai Utara Jawa Tengah dan Jawa Timur begitu saja karena terbukti pada saat menghadapi kesulitan medan yang dikerjakan pemerintah kolonial bertanggung jawab membantu memberikan upah tambahan kepada pekerja wajib dengan disalurkan melalui para bupati yang berfungsi sebagai *mandor*/koordinator pekerja wajib. Lihat juga Marihandono, dkk., *Kebijakan Politik dan Ekonomi...*, hlm. 18.

33 *Indie*: April 1923-April 1924, Loc. Cit, hlm. 281-284.

sisinya diletakkan tanggul seperti tong yang bulat dalam kelompok-kelompok dan jumlah yang cukup, agar jika teraliri air yang kemudian tidak bisa mengalir tidak akan menjadi rusak; kepadanya juga diberi tugas bahwa dalam mengerjakan pekerjaan itu adalah tanpa biaya dengan cara mempekerjakan penduduk tanpa upah. Akan tetapi untuk daerah yang tinggi di pegunungan yaitu Gunung Padang di Batang, yang tentu saja akan dikerahkan tenaga kerja yang besar dan berat agar lereng-lerengnya menjadi tidak terlalu terjal sehingga semua alat pengangkutan (transportasi) dapat melewatinya, kepadanya (residen) akan disediakan uang dari kas negara sebesar 2000 uang perak, untuk membayar upah kerja selama hari-hari kerja yang sangat berat.

Cara yang paling tepat untuk membangun jalan dengan biaya sehemat mungkin adalah residen memerintahkan untuk menebang semua pohon jati yang ada di antara jalan dan pantai laut, dengan terlebih dahulu memastikan arah (batas) jalan baru yang akan dibangun, dan bekasnya nantinya bisa digunakan untuk kebun-kebun kopi yang menguntungkan. Selanjutnya pada setiap jarak 400 *roede* dipasang tiang (pal), yang berguna sebagai petunjuk pembagian wilayah dalam pemeliharaan jalan itu oleh penduduk pada setiap distrik.³⁴

Dalam peta geografis yang dibuat oleh Opsir Insinyur H.C. Cornelius dan Cadet WM Berg dan beberapa murid *Marine School* di Semarang dapat dilihat, bahwa jalan itu memang sama arahnya dengan jalan *postweg* lama, yaitu Jalan Daendels. Jalan itu berada dekat sepanjang pantai dan di atasnya dapat dilihat (ditunjukkan) adanya beberapa rumah jaga.³⁵

34 van der Chijs, *Nederlandsch Indisch...*, hlm. 770.

35 *le Supplement van den Inventaris der Verzameling Kaarten berustende in het Rijksarchief in den Haag* 1914 No. 494. (Suplemen I dalam inventaris Kumpulan peta-peta yang ada di Rijksarchief, den Haag 1914 No. 494).

Peta itu tidak bertanggal, tetapi dalam *Naamboek* (buku yang berisi daftar nama-nama orang Belanda) Pemerintah Pusat (*Hooge Regering*) tahun 1806 disebutkan bahwa Cornelius diangkat menjadi letnan pada tahun 1803, dan WM Berg sudah menjadi Letnan Luar Biasa pada 1806. Dengan demikian, peta itu telah dibuat tahun 1803 atau sebelumnya dan kemungkinan kedua, dibuat oleh kedua orang itu atas perintah N. Engelhard pada tahun 1802.³⁶ Jalan raya (*postweg*) itu mulai dan melewati tempat-tempat penanda jarak, yaitu pada *paal* 30 Weleri dan *paal* 38 (tidak disebutkan), *paal* 42 Kedawung dan *paal* 48 (tidak disebutkan), *paal* 53 Ujung Gunung pada sisi barat dan *paal* 58 dekat Desa Batang.³⁷

Jalur perbaikan jalan lain yang dianggap sulit adalah antara Semarang dan Kudus, karena selalu tergenang air sepanjang 30 *morgen*,³⁸ sehingga dibutuhkan sarana dan prasarana yang memungkinkan untuk menghindari bencana tersebut. Akibat genangan air, jalan tersebut tidak dapat digunakan, baik oleh para pejalan kaki maupun kereta kuda. Dalam usaha mengantisipasinya, Daendels memerintahkan pengeringan, peninggian, dan pelebaran jalan supaya bisa digunakan secara maksimal. Usaha pertama yang dilakukan adalah membuat kanal/saluran air di sepanjang jalan tersebut menggunakan pasukan zeni yang dipimpin oleh Brigadir Jenderal von Wienkelman yang memadukan antara Sungai Juwana, Tanggulangin, Demak, dan Semarang untuk dialirkan menuju laut. Fungsi lain dari pembuatan saluran air

36 Nicolaus Engelhard, *Overzicht van den Staat der Nederlandsch Oost Ind. Bezittingen onder den G.G. H. W. Daendels*, 1816, hlm. 62 dan 290.

37 Mr. H. W. Daendels, *Memorie over den Staat der Ned. O. I. Bezittingen 1808—1811*, Bijl. 2 Org. Stukken Batavia, Wegen en Pasterijen No. 59 Lit. B do 21 Slagتمااند 1810.

38 Ukuran panjang pada masa Daendels.

tersebut adalah nelayan dan penduduk dapat memanfaatkannya untuk jalur pelayaran perahu. Dengan proyek tersebut, genangan air dapat diantisipasi sehingga proyek pembangunan jalan dapat terselesaikan sampai kota Rembang pada awal bulan Juni 1808. Tugas pembangunan jalan dari Rembang sampai Surabaya dianggap tidak begitu mengalami kesulitan sehingga dapat terselesaikan dalam tempo tiga bulan. Pekerjaan tersebut memudahkan kereta kuda atau pedati untuk mengangkut hasil bumi dan pangan lainnya dari satu tempat ke tempat lain. Potensi wilayah yang dimiliki oleh Rembang dan Blora yang berupa kayu jati menguntungkan proyek ini karena kayu jati dapat digunakan untuk membuat jembatan, pergudangan, dan tempat pesangrahan bagi para pengawas jalan.

Gubernur Jenderal Daendels juga memerintahkan melakukan pembukaan jalan baru dari Buitenzorg ke Tangerang ketika pembangunan jalan raya antara Buitenzorg dan Karangsamboeng masih dilakukan dengan suatu surat perintah tanggal 13 Desember 1808 kepada penduduk Jasinga tanpa upah. Pembangunan jalan yang lain juga diberikan dengan rute Cirebon lewat Karangsamboeng menuju Parakanmuncang pada tanggal 1 Juni 1810. Ambisi Daendels untuk membangun jalan raya dari Batavia menuju Cirebon dengan melewati Pantai Utara Jawa dilanjutkan oleh Gubernur Janssens pada 1 September 1811, yaitu jalan dari Tanjungpura menuju Indramayu. Usaha perbaikan dan pembukaan jalan dari daerah Tanjungpura melalui Ciasem sampai dengan Pemanukan, Kandanghaur hingga Indramayu pernah dilakukan sesuai dengan surat Gubernur Jenderal tanggal 16 April 1812.³⁹

39 Marihandono, dkk., *Kebijakan Politik dan Ekonomi...*, hlm. 127-129.

Pemeliharaan jalan raya dilakukan oleh penduduk dalam distrik dengan cara kerja wajib bagi pemerintah atau dikenal juga dengan istilah *andir*. Kerja wajib ini dilakukan tidak hanya pada Jalan Raya Pos saja, tetapi juga jalan pedalaman dan jalan untuk pengangkutan. *Andir* dilakukan untuk pemeliharaan dan perbaikan jalan yang kecil, sedangkan apabila perbaikan tidak dapat dilakukan oleh *andir* akan dilaksanakan oleh lembaga pemerintah kolonial yang dinamakan *heemraden*. Lembaga ini akhirnya dihapus pada 7 Februari 1809 dan wewenang perbaikan Jalan Raya Pos dilakukan oleh *Ommelanden* di sekitar Batavia. Lembaga yang berfungsi memantau keberadaan Jalan Raya Pos ini akhirnya dilimpahkan kepada lembaga *Schepenen*. Lembaga ini pada tahun 1815 akhirnya juga dibubarkan tugas dan fungsinya dan dimasukkan ke dalam *Departement van Binnenlandsch Bestuur*. Lembaga yang membidangi masalah perawatan jalan akhirnya pada tahun 1824 didirikan dengan nama *Departement van Burgerlijke Openbare Werken* (BOW).⁴⁰

Salah satu dampak yang ditimbulkan oleh pembangunan jalan raya Daendels adalah ukuran baru dalam penentuan ukuran panjang jalan, yaitu *paal*.⁴¹ Ukuran baru jalan dengan *paal* 1 dimulai dari Batavia menuju Karangsamboeng. Ukuran 1 *paal* yang awal dimulai lagi dengan nomor 1 dari Semarang ke barat menuju Karangsamboeng. *Paal* kemudian mulai angka 1 kembali dari Semarang menuju arah timur ke ujung Banyuwangi.⁴²

40 *Ibid.*, hlm. 131-133.

41 Dalam ukuran panjang jalan/jarak yang baru untuk jalan 1 *paal* sama dengan 400 *roed rijnland* atau 1506,9 meter. Ukuran yang lama untuk mengukur jarak suatu benda biasanya menggunakan *depa*, *jengkal*, dan *tombak*. Dalam ukuran 1 mil Inggris berkisar 1524 meter.

42 Peraturan tersebut dibuat sesuai dengan sebuah Surat Keputusan Tanggal 23 September 1808. Jarak 1 *paal* dengan *paal* yang lain kalau berjalan kira-kira 20 menit menurut peraturan pos.

Pada saat Daendels melakukan pembenahan administrasi di Surabaya pada awal Agustus 1808, maka dianggap penting untuk meneruskan proyek pembangunan hingga di ujung timur (*Oosthoek*) karena wilayah tersebut merupakan penghasil tanaman tropis lain selain kopi, yaitu tebu dan nila. Faktor lain dari usaha pembangunan jalan ke wilayah tersebut adalah untuk mengantisipasi kemungkinan pasukan Inggris akan mendaratkan pasukannya ke perairan Madura.⁴³ Proyek ini diberikan kepada F. Rothenbuhler yang memegang kekuasaan di wilayah ujung timur Jawa tersebut, akan tetapi tidak sampai ke Banyuwangi dengan dua alasan, yakni wilayah tersebut bukan merupakan pelabuhan ekspor dan wilayah pantai utaranya merupakan medan yang sulit dan terjal. Pilihan akhirnya jatuh di Panarukan sebagai titik akhir pembangunan jalan raya dengan alasan kota ini berada di wilayah Karesidenan Besuki yang merupakan lumbung gula, selain para pekebun partikelirnya yang memproduksi tanaman ekspor lain berupa kopi dan nila.⁴⁴

Setelah melakukan inspeksi terhadap pembangunan jalan raya—sebagai proyek monumentalnya—Daendels membuat dinas pos pada tanggal 3 Agustus 1808 di Surabaya. Pembentukan dinas tersebut terkait dengan prasarana jalan yang sudah memadai, juga fasilitas sisa pembangunan jalan yang masih tersisa berupa pesanggrahan, gudang-gudang kayu, dan tempat pedati dan kereta kuda yang dapat dimanfaatkan untuk prasarana dinas pos tersebut. Tanggung jawab dinas pos dan jalan raya diberikan kepada Komisaris Urusan Jalan Raya dan Pos, dengan tugas utama

43 Kekhawatiran Daendels tersebut terbukti ketika Janssens mendaratkan pasukannya di pelabuhan Banyuwangi pada bulan Mei 1808 dengan 500 pasukan.

44 *Ibid.*, hlm. 119-120.

menjaga kelancaran komunikasi berupa pengiriman paket pos dan pemeliharaan dan perbaikan jalan raya beserta fasilitas yang ada. Tugas pertama sebagai kepala komisi diserahkan kepada Van Breeuchem dengan gaji 5 ribu ringgit per tahun. Oleh karena tugas dan tanggung jawab tersebut tidak dapat dilakukan seorang diri, maka Daendels memberikan instruksi kepada para *prefect* untuk membantu pelayanan dinas pos, baik untuk individu maupun secara dinas di wilayahnya masing-masing. Bentuk keterlibatan para *prefect* tersebut adalah mereka harus membentuk dinas pos di setiap penghentian pos dengan fasilitas infrastruktur yang ada dengan menempatkan pegawai dan menggajinya. Selain itu, para *prefect* juga bertanggung jawab menyediakan kuda, kereta kuda, dan makanan kuda bagi kereta pos yang digunakan untuk mengangkut paket-paket pos tersebut.

Di antara kota-kota di Jawa, terdapat tiga kota besar yang menjadi sentra pelayanan pos di bawah seorang *prefectuur*, yaitu Batavia, Semarang, dan Surabaya.⁴⁵ Paket pos dan surat tersebut didistribusikan dari kantor pos besar tersebut sebanyak dua kali dalam satu minggu, yaitu pada hari Selasa dan Sabtu. Berdasarkan informasi dari sumber tersebut juga diperoleh data bahwa ada sekitar 50 dinas pos, baik besar maupun lokal, dari Batavia sampai dengan Surabaya.⁴⁶

Banyak orang beranggapan bahwa Jalan Raya Pos warisan Daendels setelah sampai di Kota Semarang hanya berlanjut ke

45 Kantor-kantor pos besar tersebut mempunyai tanggung jawab menampung paket dan pengiriman surat dari dinas pos lokal dan dipimpin oleh seorang kepala administrasi. Jika di Semarang disebut *Sahbandar* dan di Surabaya disebut dengan *Scriba*. Lihat juga J. A van der Chijs, 1894, *Plakaat Boek 1602-1811*, jilid 14, (Batavia: Laadsdrukkerijk), hlm. 793 dan 810.

46 Marihandono, dkk., *Kebijakan Politik dan Ekonomi...*, hlm. 119-120.

bagian timur saja. Padahal, berdasarkan tulisan ini, diperoleh informasi bahwa Jalan Raya Pos setelah sampai di Kota Semarang terbagi menjadi dua bagian, yaitu menuju arah timur dan yang lain menuju ke selatan, yaitu ke Surakarta dan Yogyakarta.⁴⁷

Perjalanan kereta pos menggunakan jalan raya yang menuju arah timur melewati Karangtengah, Demak, dan Kudus harus melewati empat stasiun pos. Setelah sampai ke Kota Pati, perjalanan dilanjutkan ke Kota Juwana, yang untuk mencapai Kota Rembang harus menyeberangi sungai besar dengan menggunakan rakit. Perjalanan dari Kota Kudus sampai dengan Tuban, setelah melewati Kota Lasem, kereta kuda harus berhenti di 10 stasiun Pos. Dari Tuban menuju Surabaya kereta pos harus melewati kota Sedayu, Lamongan, dan Gresik. Setelah dari Surabaya, proyek Jalan Raya Pos dilanjutkan hingga Panarukan yang berada di wilayah Karesidenan Besuki, yang merupakan lumbung gula dan kopi di wilayah timur Pulau Jawa. Nina juga setuju bahwa tidak semua jalan raya yang dibangun oleh Daendels semuanya merupakan jalan baru karena sebagian besar Jalan Raya Pos tersebut telah ada sejak zaman Kerajaan Mataram. Daendels sebagian hanya memperbaiki dan memperlebar jalan tersebut, sedangkan jalan-jalan yang terputus oleh sungai masih banyak karena hanya sebagian yang dipasang jembatan kayu, misalnya jembatan-jembatan kecil antara Rembang sampai Surabaya. Sedangkan jalan yang terpisah oleh sungai besar masih menggunakan rakit untuk sampai ke jalan yang ada di seberang sungai tersebut.⁴⁸

47 Nina Herlina Lubis, "Dua Abad Jalan Raya Pos", dalam *Kompas, Ekspedisi Anjer-Panarukan: Laporan Jurnalis Kompas*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2008), hlm 10-11. Rafless, *The History of Java...*, hlm. 193.

48 Lubis, "Dua Abad Jalan...", hlm. 10-11.

Dampak yang ditimbulkan oleh proyek monumental Daendels lewat Jalan Raya Pos tersebut pada awalnya hanya kelompok tertentu yang dapat memanfaatkan jalan raya tersebut, antara lain kereta kuda pos milik pemerintah dan kereta milik kaum bangsawan pribumi. Setelah dikeluarkannya Surat Keputusan No. 4 tertanggal 19 Agustus 1857, pedati milik rakyat diperbolehkan mengakses jalan raya tersebut.⁴⁹ Sebelum keluarnya SK tersebut, rakyat biasa apabila akan pergi ke luar daerah harus melewati jalan yang ada di sisi Jalan Raya Pos yang kondisi fisiknya cenderung lebih jelek.⁵⁰

Sebelum pembangunan Jalan Raya Pos, perjalanan dari Batavia sampai Surabaya pada musim kemarau ditempuh kurang lebih selama satu bulan. Akan tetapi, setelah jalan raya ini dibangun, perjalanan bisa ditempuh hanya 10 hari, sehingga waktunya lebih singkat. Surat pos dari Batavia ke Semarang pada waktu musim penghujan akan sampai selama tiga minggu dan dua minggu selama musim kemarau. Setelah proyek Jalan Raya Pos dibangun, surat pos dari Batavia ke Semarang hanya memerlukan waktu tiga-empat hari.⁵¹

Jalan Pantai Utara Jawa yang telah digabungkan dengan Jalan Daendels terus berfungsi selama abad XIX. Catatan perjalanan Major William Thorn, pimpinan pasukan Raffles di Jawa, menunjukkan kondisi jalan-jalan di Pantai Utara Jawa

49 Sulaeman Anggapradja, *Pembangunan Jalan-Jalan di Indonesia* (Jakarta Pembuatan Jalan Pos Besar: Pembangunan Jalan di Luar Jawa).

50 Lubis, "Dua Abad Jalan...", hlm 12-14.

51 Departemen Perhubungan Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi, *Sejarah Pos dan Telekomunikasi di Indonesia*, (Jakarta: Dephub Ditjen Pos dan Telekomunikasi, 1980).

tersebut.⁵² Dalam perjalanannya dari Batavia ke arah Jawa Timur, dia bersama pasukannya menelusuri jalur Daendels, termasuk di wilayah Pantai Utara Jawa. Jalan Daendels yang berada di Pantai Utara Jawa bagian tengah paling barat adalah Kota Cirebon. Setelah turun dari Karangsamboeng yang merupakan daerah perbukitan, ia bersama pasukannya sampai di kota tersebut. Diceritakan bahwa Jalan Raya Pos melintasi kota ini setelah melalui 98 mil dari Kota Batavia. Di wilayah ini, pemukiman sangat padat dan penuh dengan lahan tanaman, terutama padi. Kota ini terletak di teluk yang dalam, terbentuk sampai tenggara titik Indramayu ke arah barat. Teluk ini tersembunyi dengan baik dari angin barat laut dengan tepi yang dangkal yang membentang dari titik utara teluk ke arah timur. Kota Cirebon merupakan kota lintas etnik, yang dihuni oleh banyak bangsa Barat, Timur Tengah, dan pribumi.

Di sebelah timur Cirebon adalah Kota Brebes yang pada saat ini masuk dalam wilayah Provinsi Jawa Tengah. Dari Cirebon ke Pantai Losari, Brebes merupakan lingkungan rawa-rawa. Berbeda dengan Kota Cirebon, kota ini sebagian besar penduduknya terdiri atas penduduk asli atau pribumi. Brebes merupakan kota penghubung antara Cirebon dan Tegal, sebuah kota yang sangat subur.

Jalan raya kota yang menghubungkan antara Cirebon dan Semarang sering rawan karena munculnya bajak laut yang sering naik ke kota-kota pantai. Berkaitan dengan hal itu, didirikan benteng di sejumlah tempat untuk melindungi penduduk dan

⁵² Major William Thorn, *Memoir of the Conquest of Java with the Subsequent Operations of the British Forces, in Oriental Archipelago*, (London: For T Egerton, Military Library Whitehead, 1815), hlm. 279.

mengamankan gudang-gudang hasil pertanian di wilayah tersebut. Pasukan khusus untuk mengamankan gudang disiapkan dan dilengkapi dengan senjata yang memadai.

Di sebelah timur Kota Brebes adalah Kota Tegal. Guna menuju kota Tegal, Jalan Raya Pos yang merupakan revitalisasi jalan Mataram dan merupakan jalan terpenting, digunakan untuk mengangkut orang dan barang. Kota Tegal diceritakan sebagai kota lumbung padi. Sebutan sebagai kota lumbung padi telah ada sejak zaman Mataram pimpinan Sultan Agung. Kotanya sangat tertata rapi dengan baik dan merupakan pusat pemerintahan Eropa di bawah pimpinan Residen. Jalan raya ini juga menjadi salah satu penyebab berkembangnya Kota Tegal menjadi kota penting di Jawa bagian tengah abad XIX.

Dari Tegal, jalan menuju Pemalang dilanjutkan ke Pekalongan. Seperti halnya Tegal, Pekalongan merupakan kota yang didiami orang-orang Eropa, namun dalam skala yang lebih kecil. Kota ini merupakan kota multietnik karena didiami oleh orang-orang Belanda, baik yang menjadi tuan tanah maupun pejabat, orang Cina, orang Arab, dan pribumi. Di kota ini juga didirikan benteng Belanda. Ke arah timur dari Kota Pekalongan merupakan benteng alam yang terdiri atas lingkungan hutan yang luasnya bermil-mil. Jalan raya berada di wilayah datar di tepi pantai. Sebagian melintasi hutan dan sebagian melewati bukit terjal yang telah dibuat dengan memapras bukit di wilayah Weleri pada masa Daendels.

Cerita lain tentang perjalanan melalui Jalan Raya Pos adalah perjalanan pejabat militer Inggris di Kota Semarang.

Semarang diungkapkan sebagai kota besar, pusat utama bagian tengah dari Pulau Jawa. Di kota ini jumlah penduduk Eropa sangat banyak. Kota ini dipertahankan dengan dinding batu dan benteng, dengan benteng pertahanan dan parit berair, tetapi tidak hanya diperhitungkan untuk mempertahankan diri dari kekuatan pribumi. Garis pertahanan sepanjang pantai telah dihancurkan sebelum kedatangan Jenderal Inggris tersebut. Antara kota dan pantai terdiri atas rawa-rawa yang tidak dapat dilalui, menjadi wilayah penghalang menuju kota. Akan tetapi, karena terdapat dua jalan besar yang bagus di bagian timur dan barat yang keduanya ditinggikan, maka transportasi menuju pelabuhan Semarang menjadi lancar.

Selain transportasi jalan raya, Kota Semarang dipermudah dengan jalur air dari kota menuju pelabuhan. Perahu-perahu wajib disandarkan dalam jarak lima atau enam mil dari pantai (tepi laut). Lepas sauh (jangkar) menjadi enam depa, dan dasarnya berlumpur. Sungai dapat dilayari untuk perahu dan untuk kapal pantai sampai ke kota, berada di sisi barat kota dan kampung Cina. Kota terlihat sangat rapi, dengan beberapa rumah bagus. Di tengah kota berdiri gereja yang bagus dan luas dilengkapi rumah-rumah yang dibangun dengan arsitektur baru. Guna melengkapi kebutuhan warga kota, didirikan bangunan publik yang elok dan luas yang berada di dalam dan di luar kota. Sekolah umum untuk orang Belanda juga tersedia yang murid-muridnya dididik dalam profesi militer.⁵³

Selain menjadi titik tengah yang penting dari jalan Pantura, Kota Semarang selalu menjadi tempat gubernur yang memiliki

53 *Ibid.*, hlm. 283-284.

kekuasaan tersendiri. Penguasa Belanda di Semarang berfungsi sebagai Gubernur Jawa yang sesungguhnya, menjalankan kekuasaan yang sangat luas di bawah sanksi dan pengawasan Gubernur Jenderal dan Dewan Tertinggi di Batavia. Iklim di Semarang, meskipun tidak menyehatkan, masih lebih baik dibandingkan dengan Batavia. Penduduk Eropa terlihat jauh lebih sehat. Kota ini dikelilingi bangunan-bangunan yang bagus—seperti villa—dan bangunan-bangunan pemerintahan yang besar. Lingkungan relatif bersih dengan kebun yang bersih dan rindang. Sementara pada bagian selatan kota tampak bukit yang indah dengan tanaman yang menghijau. Penduduk Cina dan pribumi jumlahnya sangat banyak.⁵⁴

Dalam perspektif Jalan Raya Pantai Utara Jawa setelah pembangunan Jalan Raya Pos, Kota Semarang menjadi titik sentral sebagai penghubung antara arah barat, arah timur pantai utara, dan jalur pedalaman Pulau Jawa. Ke arah timur, Semarang menjadi penghubung menuju Surabaya yang melalui sejumlah kota, seperti Demak, Kudus, Jepara, Pati, Juwana, Rembang di Jawa Tengah hingga sejumlah kota di wilayah Jawa Timur dari Tuban hingga Surabaya. Sementara itu ke arah pedalaman menghubungkan dengan pecahan Jalan Raya Pos menuju Surakarta dan Yogyakarta. Kota Semarang secara geografis menjadi penghubung dengan kota-kota di pedalaman, seperti Ungaran, Salatiga, Boyolali, Kartasura, dan Solo. Jalan raya yang melalui kota-kota itu menuju Semarang merupakan jalan raya yang penting hingga saat ini.

54 *Ibid.*

Berdasarkan laporan Major William Thorn terlihat bahwa Jalan Raya Pantai Utara dari Semarang menuju Rembang tidak selalu terhubung secara baik. Dari Semarang menuju Pati, jalur darat memang didukung oleh sejumlah jembatan yang layak sehingga armada darat dapat melewati jalur tersebut. Akan tetapi, ketika melewati Sungai Juwana, jalan raya di Pantai Utara Jawa terpisahkan oleh sungai karena belum ada jembatan yang memadai. Angkutan penumpang dan barang yang akan menuju Rembang atau sebaliknya harus diseberangkan menggunakan perahu.

Mengacu pada data tersebut di atas sampai dengan dasawarsa kedua abad XIX, Jalan Raya Pantai Utara Jawa bukanlah suatu kesatuan yang terhubung dari Batavia hingga Surabaya. Di bagian barat Jalan Raya Pantura terhubung secara baik bermula dari Cirebon. Sementara di bagian tengah terpisahkan oleh sungai di wilayah Juwana, wilayah perbatasan antara Pati di sebelah barat, dan Rembang di sebelah timur. Sementara itu koneksitas yang lebih nyata justru terlihat dari jalur Semarang menuju Surakarta.

Jalan Raya Pantura telah menjadi penarik transportasi dari pedalaman Jawa ke wilayah Pantai Utara Jawa. Akan tetapi, koneksitas transportasi ini menjadi terganggu akibat Perang Diponegoro tahun 1825-1830. Dalam rangka perang, banyak infrastruktur umum dalam bentuk jalan dan jembatan dihancurkan.

Pada masa Tanam Paksa kepentingan memperbaiki jalan dan jembatan menjadi mendesak. Pada masa itu, pengelolaan jalan-jalan umum, jembatan-jembatan, sungai-sungai, kanal-

kanal, pintu-pintu air, jalan-jalan air, tanggul-tanggul, dan sebagainya menjadi tugas direktur *Der Producten en Civiele magazijn* (Gudang/Logistik Produksi dan Sipil), sebagai kepala Pekerjaan Umum, sementara pengawasan dan pengelolaan harian dijabat oleh penguasa sipil tertinggi setempat.

Dalam rangka perawatan jalan raya, dibentuk komisi perawatan jalan dan jembatan. Posisi komisi ini di tiap wilayah tidak sama. Pada wilayah Pantai Utara Jawa Tengah, pejabat yang mengurus perawatan jalan berada di bawah kendali Residen. Di wilayah Semarang, pejabat perawatan jalan dan jembatan dipimpin oleh seorang insinyur, sementara untuk wilayah Karesidenan Tegal dan Pekalongan masing-masing ditempatkan seorang pengawas jalan (*opziener*).⁵⁵

Sejak tahun 1854, komisi tersebut dihapus.⁵⁶ Tugas-tugas yang berkaitan dengan jalan dan jembatan diserahkan kepada Dinas Pekerjaan Umum dan Bangunan Negara. Sebagian besar pemeliharaan jalan-jalan umum dan jembatan dilakukan oleh penduduk pribumi atas petunjuk pegawai-pegawai negara. Hanya di Batavia dan Buitenzorg pemeliharaan jalan-jalan raya dan cabang-cabangnya dilakukan atas biaya *gubernemen* (pemerintah) dengan mempekerjakan buruh (pekerja) bebas (bayaran).

Tradisi pengerahan tenaga kerja tanpa bayar ini melanjutkan tradisi zaman kerajaan dan VOC. Pola yang digunakan dalam bentuk kerja wajib paksa (*heerensdiensten*). Pada masa Tanam Paksa diatur secara khusus tentang kerja wajib, termasuk untuk jalan raya ini. Aturan itu termuat dalam *regeringsreglement* (peraturan

55 *Indie, Geillustreerd Weekblad...*, April 1923-April 1924, hlm. 282-284.

56 *Staatsblad*, No. 33 Tahun 1854.

pemerintah) tahun 1859, dan mengacu pada *regeringsreglement* 1854.

Ada perubahan yang menarik tentang fungsi jalan raya pada tahun 1850-an. Pada masa sebelumnya, jalan-jalan raya tidak boleh dilewati gerobak dan alat angkut umum lain yang diangkut menggunakan tenaga hewan (bukan kuda) karena alat angkut ini telah dibangun jalur khusus di sebelah pinggir dari jalan raya utama. Sejak tahun 1857, ada aturan yang mengubah tentang pemisahan jalan gerobak dengan jalan kereta kuda. Aturan itu adalah Keputusan Pemerintah No. 24 tertanggal 19 Agustus tahun 1857 yang menyatakan bahwa semua jalan besar terbuka (dapat dilewati) semua jenis kendaraan (alat angkut) yang ditarik binatang hela dan juga hewan beban (pengangkut) sejauh memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu. Dengan demikian, tidak perlu lagi pembangunan dan pemeliharaan jalan-jalan khusus untuk gerobak. Berdasarkan keputusan 15 Januari 1859 No. 32 ditentukan pembukaan jalan ini paling lambat berlaku pada akhir tahun 1859.⁵⁷

Meskipun ada perubahan fungsi jalan utama, semua jalan gerobak di mana pun berada tidak dihilangkan. Pembatas antara jalan gerobak dan jalan raya dihilangkan sehingga tinggal satu jalan saja. Dampak konkret dari kebijakan tersebut adalah di wilayah sebagian besar Pantai Utara Jawa ruas jalannya terlihat sangat luas. Akan tetapi, di beberapa tempat, jalan gerobak yang disatukan ini terdesak oleh bangunan rumah penduduk yang diperluas sehingga memakan bahu jalan. Perbaikan dan pembangunan jalan masih dilakukan menjelang dibangunnya

57 *Indie, Geillustreerd Weekblad...*, hlm. 283-284.

jalur kereta api di Jawa. Perbaikan dilakukan secara rutin di wilayah Pantai Utara Jawa. Sementara itu pembuatan jalan baru dilakukan di wilayah selatan Pulau Jawa, dari wilayah Banyumas.

Sejak pertengahan abad XIX, ada usulan untuk membuat mode angkutan baru di Jawa, yaitu kereta api. Sehubungan dengan itu, perlu dibangun jalan kereta api di sejumlah ruas di Jawa. Untuk kepentingan itu, pemerintah Belanda mengeluarkan Keputusan Kerajaan 11 Januari 1860 No. 43. Berdasarkan peraturan itu, Insinyur Stieltjes diberikan perintah untuk melakukan penelitian mengenai jalan-jalan transportasi (angkutan) yang ada di Jawa. Hasil penelitiannya digunakan untuk memberi tanggapan terhadap usulan-usulan dan rencana-rencana untuk pembangunan jaringan dan eksplorasi kereta api di Pulau Jawa. Menurut Insinyur Stieltjes, banyak terdapat kekurangan yang ada pada jalan-jalan di Jawa, misalnya lereng (tanjakan/turunan) yang curam, kondisi jalan yang secara teknis kurang layak, biasanya letak (posisinya) yang terlalu rendah, sehingga dari waktu ke waktu digenangi oleh air dan mengakibatkan banjir.

Sejumlah perbaikan jalan-jalan penting dan pembangunan jalan-jalan baru pada masa itu adalah atas inisiatif pribadi para pegawai (pejabat) pemerintah. Akan tetapi, sebelumnya tidak dilakukan pendataan secara teknis yang layak, sehingga sejumlah perbaikan yang pernah dilakukan hanya sedikit bermanfaat. Barangkali tidak ada yang berani untuk mengatakan bahwa banyak jalan pada abad XIX terjadi (dibangun) dengan cara yang sedemikian itu. Jika mengacu atau memerhatikan Ordonansi

(Undang-Undang) Tahun 1835, dapat diketahui bahwa jaringan jalan-jalan jauh kurang lengkap daripada yang ada sekarang.

Para pegawai pemerintah (*gubernement*) pada waktu itu lebih percaya dengan menggunakan alat pengukur tanah dan *waterpas* atau mereka mempunyai petugas untuk pekerjaan itu. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya hasilnya buruk sehingga pengerahan tenaga kerja tanpa upah (*heerensdienten*) yang tidak bermanfaat itu—meskipun tidak secara langsung—mengakibatkan kerugian bagi penduduk. Namun demikian, pembangunan jalan-jalan oleh penduduk petani itu juga berguna bagi mereka sendiri.

Makin membaiknya jalan raya telah mengubah pola armada transportasi. Penghilangan sekat antara Jalan Raya Pos dan jalan gerobak telah menyebabkan perubahan jenis armada yang melintasi badan jalan. Jika semula armada transportasi menggunakan kuda atau sapi untuk mengangkut barang dan manusia, maka dengan makin luas dan membaiknya jalan raya armada ini secara berangsur-angsur didesak oleh cikar, dokar, kereta api, dan akhirnya mobil.⁵⁸

Kebutuhan alat angkut melalui jalan raya dengan gerobak meningkat pesat pada masa Tanam Paksa (*Cultuur Stelsel*). Sayangnya kebutuhan alat transportasi ini tidak dibarengi dengan peningkatan jumlah ternak (penghela) dan alat angkut. Oleh karena itu, di sejumlah tempat terdapat kekurangan sarana transportasi dari dan ke pelabuhan pengapalan.

Di Jawa Tengah kebutuhan akan transportasi dari dan menuju pelabuhan sangat tinggi. Semarang sebagai tempat pengapalan dari Karesidenan Kedu, Yogyakarta, dan Surakarta

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 283.

kapal-kapal yang dikirim dari Belanda tidak jarang harus menunggu antara tiga-lima bulan muatan, yaitu kopi yang disimpan di gudang-gudang di pedalaman, karena tidak bisa diangkut ke pelabuhan. Gagasan untuk membangun jaringan kereta api di Jawa, dengan sendirinya sangat mendesak. Di tengah meningkatnya hasil panen, jalan-jalan yang buruk di pedalaman masih harus diperparah dengan kekurangan alat (kendaraan) angkutan yang memadai dan usaha-usaha yang tidak berhasil dalam memperbaiki jalan-jalan.⁵⁹ Keberadaan Jalan Raya Pos dapat dilihat dalam Lampiran 2.

C. Jalan Raya Pantura dan Masa Pertumbuhan Jalur Kereta Api

Sejak tahun 1860-an, di wilayah Jawa Tengah dibangun jalur kereta api. Pentingnya jalur kereta api itu sesungguhnya telah digagas sejak tahun 1840-an, terutama akibat desakan pihak swasta perkebunan. Ada sejumlah usulan pembangunan jalan rel kereta ini. Pada tahun 1841, perusahaan Dixon & Co pemilik industri pengecoran besi *De Atlas* Amsterdam memohon kepada pemerintah untuk membangun jalan kereta api dari Semarang ke Kedu dan kerajaan di pedalaman. Jalan kereta ini akan digunakan untuk membawa gerbong kereta dan kereta yang ditarik sapi, kerbau, dan kuda. Meskipun usulan disetujui, pembangunannya tidak pernah dilakukan.

Berdasarkan laporannya kepada Raja Belanda tertanggal 13 Mei 1845, Menteri Baud pada waktu itu berkeyakinan bahwa di Jawa sebagai akibat meningkatnya produksi perkebunan,

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 84.